




3 1761 11650422 6



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116504226>

43

CA1

YC28

-F37



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Fisheries

Pêches

Chairman:
The Honourable GÉRALD J. COMEAU

Président:
L'honorable GÉRALD J. COMEAU

Tuesday, March 26, 1996

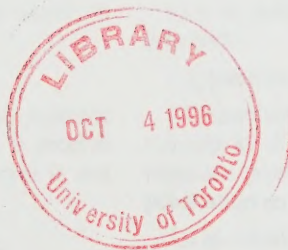
Le mardi 26 mars 1996

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Organizational meeting

Séance d'organisation



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gérald J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

De Bané, P.C.	* Lynch-Staunton
Doody	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C.,	Marchand, P.C.
(or Graham)	Petten
Jessiman	Robertson
Landry	Rossiter
Losier-Cool	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gérald J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

De Bané, c.p.	* Lynch-Staunton
Doody	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p.	Marchand, c.p.
(ou Graham)	Petten
Jessiman	Robertson
Landry	Rossiter
Losier-Cool	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 26, 1996

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met at 5:40 p.m. this day, in Room 505, Victoria Building, for the purpose of organization.

Members of the committee present: The Honourable Senators Comeau, De Bané, Jessiman, Landry, Petten and Rossiter (6).

Pursuant to Rule 88, the Clerk presided over the election of the Chairman.

It was moved by the Honourable Senator Petten that the Honourable Senator Comeau be elected Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Rossiter that the Honourable Senator Perrault be elected Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Jessiman that the Subcommittee on Agenda and Procedure (Steering Committee) be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and one other member to be designed after the usual consultation;

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee with respect to its agenda and procedure;

That the subcommittee be empowered to invite witnesses and schedule hearings; and

That the subcommittee report its decisions to the Committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Petten that 410 copies be printed for distribution; and

That the Chair be authorized to adjust this number based on demand.

The question being put on the motion, it was agreed.

It is moved by the Honourable Senator Rossiter that, pursuant to Rule 89, the Chair be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Petten that the Committee ask the Library of Parliament to assign Claude Emery as research officer to the Committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of the studies, analyses and summaries.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Rossiter that, pursuant to section 2 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chair or, in his absence, the Deputy Chair; and

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 26 mars 1996

(1)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui, à 17 h 40, dans la salle 505, de l'édifice Victoria, pour organiser ses activités.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Comeau, De Bané, Jessiman, Landry, Petten et Rossiter (6).

Conformément à l'article 88 du Règlement, le greffier préside à l'élection du président du comité.

L'honorable sénateur Petten propose que l'honorable sénateur Comeau soit élu président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Rossiter propose que l'honorable sénateur Perrault soit élu vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jessiman propose que le sous-comité du programme et de la procédure (comité directeur) se compose du président, du vice-président et d'un autre membre à désigner après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité au sujet de son ordre du jour et de sa procédure;

Que le sous-comité soit autorisé à inviter des témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Petten propose que le comité fasse imprimer 410 exemplaires de ses délibérations pour distribution; et

Que le président soit autorisé à changer ce nombre selon la demande.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Rossiter propose que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Petten propose que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter Claude Émery au comité, à titre d'attaché de recherche; et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses et de résumés.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Rossiter propose que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager des fonds du comité soit conférée au président ou, en son absence, au vice-président; et

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and guideline paragraph 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred on the Chair or the Deputy Chair or delegated to the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

It is moved by the Honourable Senator Jessiman that, pursuant to the Senate Guidelines for witnesses expenses, the Committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator De Bané moved, seconded by the Honourable Senator Petten, that Senator Rossiter be thanked warmly for her leadership of the Committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 6:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'Annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver des comptes à payer au nom du comité soit conférée au président ou au vice-président ou, par délégation, au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Jessiman propose que, conformément aux directives du Sénat relatives aux frais de déplacement des témoins, le comité puisse rembourser des frais raisonnables de déplacement et de séjour à un maximum de deux témoins de tout organisme, après présentation d'une demande de remboursement.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur De Bané, appuyé par l'honorable sénateur Petten, propose que le sénateur Rossiter soit chaleureusement remerciée pour le travail qu'elle a accompli pendant qu'elle présidait le comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à la prochaine convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 26, 1996

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 5:30 p.m. to organize the activities of the committee.

[English]

Mr. John Desmarais, Clerk of the Committee: Honourable senators, the first item of business on the agenda before you is the election of a chairman. I am prepared to receive nominations now.

Senator Petten: I nominate Senator Comeau.

Senator Jessiman: I move that the nominations be closed.

The Clerk of the Committee: It has been moved by the Honourable Senator Petten that the Honourable Senator Comeau be elected chairman of this committee. Is it your pleasure to adopt that motion?

Hon. Members: Agreed.

Senator Desmarais: I declare the Honourable Senator Comeau elected chairman of this committee.

Senator Comeau, I would invited you to take the Chair now.

(Senator Gerald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.)

The Chairman: I will keep the next item on the agenda, "Opening Remarks by the Chair," brief.

I look forward to working with you in the coming year. The committee can do great work on behalf of the fishing community.

As a case in point, you will recall that we passed a report some months ago which received the unanimous approval of the Fishing Alliance of Scotia-Fundy, one of the biggest fishing areas in all of Canada. That is an indication of the good work that this committee has done and, I hope, will continue to do in the future.

At this time I should like to welcome a brand new member to the committee, namely, Senator Landry. I know that you will enjoy the work that we will be doing here.

The next item on the agenda is the election of the deputy chairman. May I have a motion to that effect?

Senator Rossiter: I move that the Honourable Senator Perrault be elected deputy chairman.

The Chairman: It was moved by the Honourable Senator Rossiter that the Honourable Senator Perrault be elected deputy chairman of the committee. Is it agreed?

Hon. Members: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item is "Subcommittee on Agenda and Procedure." I need someone to move the following:

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 26 mars 1996

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui, à 17 h 30, pour organiser les activités du comité.

[Traduction]

M. John Desmarais, greffier du comité: Honorables sénateurs, le premier point à l'ordre du jour est l'élection du président. Je suis prêt à recevoir les mises en candidature.

Le sénateur Petten: Je présente la candidature du sénateur Comeau.

Le sénateur Jessiman: Je propose de conclure le processus des mises en candidature.

Le greffier du comité: L'honorable sénateur Petten propose que l'honorable sénateur Comeau soit élu président du comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Desmarais: Je déclare l'honorable sénateur Comeau élu président de ce comité.

Monsieur le sénateur, je vous invite à occuper le fauteuil.

(**Le sénateur Gerald J. Comeau (président)** occupe le fauteuil.)

Le président: Le prochain point à l'ordre du jour, «Allocution du président», sera bref.

Je suis heureux de pouvoir travailler avec vous cette année. Le comité peut faire bien des choses au nom des pêcheurs.

À titre d'exemple, vous vous souviendrez que nous avons adopté il y a quelques mois un rapport qui a été approuvé à l'unanimité par la Fishing Alliance de la région de Scotia-Fundy, l'une des plus grandes zones de pêche de tout le Canada. Cela témoigne du travail réalisé jusqu'ici par ce comité et qu'il poursuivra dans l'avenir, je l'espère.

J'aimerais maintenant souhaiter la bienvenue à un tout nouveau membre du comité, le sénateur Landry. Je sais que vous apprécierez le travail que nous effectuons ici.

L'élection du vice-président est le point suivant inscrit à l'ordre du jour. Puis-je avoir une motion à cet effet?

Le sénateur Rossiter: Je propose la candidature de l'honorable sénateur Perrault pour le poste de vice-président.

Le président: L'honorable sénateur Rossiter propose que l'honorable sénateur Perrault soit élu vice-président du comité. Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le point suivant concerne le sous-comité du programme et de la procédure. L'un des sénateurs pourrait-il proposer la motion suivante:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure (Steering Committee) be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the Committee to be designated after the usual consultation;

That the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee with respect to its agenda and procedure;

That the Subcommittee be empowered to invite witnesses and schedule hearings; and

That the Subcommittee report its decisions to the Committee.

Senator Jessiman: I so move that motion.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Members: Agreed.

The Chairman: Carried.

Item No. 5 on the agenda is "Motion to print the Committee's Proceedings." I need someone to move:

That 410 copies be printed for distribution; and

That the Chair be authorized to adjust this number based on demand.

Senator Petten: I so move that.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Members: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item is "Holding meetings to print evidence when quorum is not present."

Senator Rossiter: I so move that item.

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator Rossiter:

That, pursuant to Rule 89, the Chair be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

Is it agreed?

Hon. Members: Agreed.

The Chairman: Carried.

Next is the "Financial Report." We will skip that item because we do not have anything to report at this point.

The next item is "Research staff." Under this item, I need someone to move the following:

That the Committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the Committee;

That the Chair, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

Senator Petten: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Que le sous-comité du programme et de la procédure (comité de direction) se compose du président, du vice-président et d'un autre membre du comité, que le président désignera après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité conformément à son agenda et ses procédures;

Que le sous-comité soit autorisé à inviter des témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

Le sénateur Jessiman: Je propose cette motion.

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le point 5 inscrit à l'ordre du jour est relatif à l'impression des délibérations du comité. L'un des sénateurs pourrait-il proposer la motion suivante:

Que le comité fasse imprimer 410 exemplaires pour distribution; et

Que le président soit autorisé à changer le nombre selon la demande.

Le sénateur Petten: Je le propose.

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le point suivant vise l'autorisation à tenir des réunions, à faire imprimer des témoignages en l'absence du quorum.

Le sénateur Rossiter: Je propose cette motion.

Le président: Il est proposé par l'honorable sénateur Rossiter:

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence du quorum.

Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le point suivant traite du rapport financier. Nous allons sauter ce point, puisque nous n'avons pas de rapport pour l'instant.

Le point suivant vise le personnel de recherche. L'un des sénateurs pourrait-il proposer la motion suivante:

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses et de résumés.

Le sénateur Petten: Je propose cette motion.

Le président: Est-ce d'accord?

Hon. Members: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item is No. 9, "Authority to commit funds and certify accounts." Will someone move the following, namely:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chair or in the Chair's absence, the Deputy Chair; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred on the Chair, the Deputy Chair and/or the Clerk of the Committee.

Senator Rossiter: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Members: Agreed.

The Chairman: Carried.

Item No. 10 is "Travelling and living expenses of witnesses." I need someone to move the following:

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the Committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

Senator Jessiman: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Members: Agreed.

The Chairman: Carried.

Next is "communications plan", Item No. 11. This is a fairly new item on agendas, which we have not had before. The board of Internal Economy has requested that we repair some kind of communications plan outlining the work of the committee. The clerk has been preparing this and putting down some ideas because we are travelling new ground on this one.

Traditionally, Senate committees have depended on the good work of the committee as a means of letting the public see what we are doing. Some people have suggested — and I think it is right — that we should expand upon this somewhat. The clerk has been in the process of doing exactly that. As soon as we get some ideas put down on paper, we will be returning to the committee with the ideas that we have. In the meantime, if you have any ideas on how we can prepare a communications package, we would appreciate your assistance and advice.

Senator De Bané: If I am not mistaken, I think that the Internal Economy Committee has allocated \$20,000 for every standing committee to hire professionals to publicize what they are doing, et cetera.

The Chairman: I am not aware of the amount.

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Nous en arrivons au point 9, «Autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer.» L'un des sénateurs pourrait-il proposer la motion suivante:

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager des fonds du comité soit conférée au président ou, en son absence, au vice-président; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques, et à la directive 3:05 de l'Annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver des comptes à payer au nom du comité soit conférée au président, au vice-président et/ou au greffier du comité.

Le sénateur Rossiter: Je propose la motion.

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le point 10 vise les «Frais de déplacement des témoins». L'un des sénateurs pourrait-il proposer la motion suivante:

Que, conformément aux directives du Sénat relatives aux frais de déplacement des témoins, le comité peut défrayer de leurs dépenses, une indemnité raisonnable pour frais de déplacement, pour un maximum de deux témoins d'un même organisme, après présentation d'une demande de remboursement.

Le sénateur Jessiman: Je propose la motion.

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Le point 11 porte sur le plan de communications. C'est un point assez nouveau à l'ordre du jour qui ne nous a jamais été présenté jusqu'ici. La régie interne a demandé que l'on prépare un genre de plan de communications donnant un aperçu du travail du comité. Le greffier l'a préparé et a mis quelques idées sur le papier, puisque ceci est tout nouveau.

Traditionnellement, c'est par leurs travaux que les comités sénatoriaux se font connaître du public. Certains ont proposé — et je pense qu'ils ont raison — que nous en fassions un peu plus à cet égard. C'est exactement ce que le greffier a fait. Dès que nous aurons quelques idées sur le papier, nous nous présenterons de nouveau au comité. Entre-temps, si vous avez des idées sur la manière de préparer un plan de communications, nous serions heureux de les connaître.

Le sénateur De Bané: Si je ne me trompe pas, je crois que le comité de la régie interne affecte à chaque comité permanent 20 000 \$ pour embaucher des professionnels et faire la publicité de leurs travaux, et cetera.

Le président: Je n'en connais pas le montant.

Senator De Bané: It is approximately \$20,000 to hire professional people in public relations, communications, et cetera.

Senator Petten: Yes, but it must be built into the expenses of the committee. You do not wait until everything is over to request it. You request the funds all at one time so that you are not searching afterwards to get a few dollars to publicize the work of the committee.

The Chairman: That is correct. It will be built into the committee budget that we will be submitting to the Internal Economy Committee. We still must get approval of a budget and working plan from Internal Economy once we get our order of reference.

With that in mind, is it agreed to leave this until later on?

Hon. Members: Agreed.

The Chairman: We then go to Item No. 12, "Time slot for regular meetings." In the past we have had the time slot on Tuesdays when the Senate rises but, as in this case, not before 4:00 p.m. Would that be agreeable to the members of the committee?

Senator Petten: Must we go to the Victoria Building? Could we not stay in the main building?

Senator Rossiter: This is a great place!

The Chairman: Your chairman will seek the views of individual senators. I will go with what democracy suggests. We will try to please the greatest numbers.

Senator Rossiter: Sometimes it is predicated on where we can get a room. That was the problem last time.

Senator Jessiman: Do we have this room now? Is it slated so that the committee has this room at this time?

The Chairman: Yes.

Senator Jessiman: We should take it now, then.

The Chairman: Your suggestion will be taken under advisement.

Senator De Bané: It is certainly better than the room that we had before, which was inside and had no windows.

The Chairman: Yes, room 520 is not a good room. Are there any other matters?

Senator Jessiman: You left out Item No. 7. You said that we have nothing to report. Did we not spend anything in the last session?

The Chairman: No, there was nothing to report. During that time, witnesses expenses were covered by the full committees group and coffee and tea, what little we drank, was also covered by the same group. In effect, we did not have any expenses. We are one of the most frugal committees that the Senate has — in

Le sénateur De Bané: Il s'agit d'environ 20 000 \$ pour embaucher des professionnels en relations publiques, communications, et cetera.

Le sénateur Petten: Oui, mais cela doit faire partie intégrante des dépenses du comité. On n'attend pas que tout soit terminé avant de présenter une demande. Il faut demander les fonds d'un seul coup de manière à ne pas avoir à demander par la suite quelques dollars de plus pour faire la publicité du travail du comité.

Le président: C'est exact. Cela peut faire partie intégrante du budget du comité que nous présenterons au comité de la régie interne. Lorsque nous obtenons notre ordre de renvoi, nous devons présenter un budget et un plan de travail au comité de la régie interne à des fins d'approbation.

Ceci étant dit, convenez-vous de revenir sur ce point un peu plus tard?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous en arrivons au point 12, «Horaire des séances régulières». Dans le passé, nos réunions avaient lieu le mardi à l'ajournement du Sénat, mais, comme dans le cas présent, pas avant 16 h 00. Cela convient-il aux membres du comité?

Le sénateur Petten: Devons-nous nous rendre à l'édifice Victoria? Ne pourrions-nous pas rester dans l'édifice principal?

Le sénateur Rossiter: C'est un endroit merveilleux!

Le président: Votre président veut connaître le point de vue de chaque sénateur. Je respecterai la démocratie. Nous allons tenter de plaire au plus grand nombre.

Le sénateur Rossiter: Parfois, l'endroit où l'on peut obtenir une salle est déjà prévu. Tel était le problème la dernière fois.

Le sénateur Jessiman: Disposons-nous de cette salle maintenant? Est-il prévu que le comité dispose de cette salle à ce moment-là?

Le président: Oui.

Le sénateur Jessiman: Nous devrions alors la prendre maintenant.

Le président: Nous allons examiner votre proposition de près.

Le sénateur De Bané: Elle convient certainement mieux que la salle dont nous disposions auparavant, qui se trouvait à l'intérieur et qui n'avait pas de fenêtres.

Le président: Oui, la salle 520 n'est pas une bonne salle. Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Jessiman: Vous avez sauté le point 7. Vous avez dit que rien ne doit faire l'objet d'un rapport. N'avons-nous pas dépensé des fonds au cours de la dernière session?

Le président: Non, rien ne devait faire l'objet d'un rapport. Au cours de cette période, les frais de déplacement des témoins ont été couverts par le groupe des comités et le café et le thé, le peu que nous en ayons bu, ont été également couverts par le même groupe. En fait, nous n'avons pas eu de dépenses. Nous sommes

fact, we are the most frugal committee within Parliament. We should congratulate ourselves.

Senator Rossiter: Do you not have to report that there is no report?

The Chairman: Apparently, we do not have to report.

I understand what you are saying. It would be nice to report to the Senate that we are such a frugal committee.

Senator De Bané: I should like to propose a motion of deep appreciation to your predecessor, who presided over the committee in a professional and non-partisan way.

The Chairman: So moved.

Senator Petten: I wish to second that motion.

The Chairman: I see all heads nodding in the affirmative; that makes it unanimous.

As chairman, I am allowed to vote on that as well. As a new, incoming chairman, I should like to thank Senator Rossiter for the work that she has been doing for the past five years now. We deeply appreciate everything that you have done and the manner in which you have done it. Thank you very much.

Senator Rossiter: Thank you.

The Chairman: Is there anything else that members would like to bring before the committee?

Senator Jessiman: If we are to meet the following Tuesday, do we know what we will have on the agenda? Do you have any idea?

The Chairman: Perhaps you could make suggestions to me and I will bring it up with the steering committee. The steering committee will then make proposals to the committee.

At the present time, we do not have an order of reference. That is one of the things that we might wish to get. You can assume that there are two important bills coming down the road some time, namely, the Oceans Act and the Fisheries Act. The Oceans Act will be at report stage in the House of Commons and the Fisheries Act is in the early stages. These are two important bills that will coming over to us. However, there may be other areas that we wish to look at.

Senator Jessiman has expressed interest in the past about looking more at the west coast and inland waters as well.

Senator Jessiman: On a non-partisan basis, what is the position of the present legislation that we all passed — and we passed it as well — namely that we now have jurisdiction beyond the 200-mile limit? That caused a problem with the European community. Should we be looking at that, or should we let sleeping dogs lie because we have it? I am not taking sides on this, but would it be diplomatic to say, "It served its purpose. We went beyond our jurisdiction." Should we leave it there?

l'un des comités les plus économes du Sénat — en fait, nous sommes le comité le plus économe du Parlement. Nous devrions nous congratuler.

Le sénateur Rossiter: Ne faut-il pas signaler qu'il n'y a pas de rapport?

Le président: Apparemment, nous n'avons pas à présenter de rapport.

Je comprends ce que vous voulez dire. Il serait bon de signaler au Sénat que nous sommes un comité aussi économe.

Le sénateur De Bané: J'aimerais proposer une motion au sujet de votre prédécesseur, qui a présidé le comité de manière professionnelle et non sectaire. Nous lui devons une profonde reconnaissance.

Le président: La proposition est faite.

Le sénateur Petten: Je souhaite appuyer cette motion.

Le président: Je vous vois tous faire un signe affirmatif; c'est donc l'unanimité.

En tant que président, j'ai également le droit de me prononcer sur ce point. En tant que nouveau président, j'aimerais remercier le sénateur Rossiter pour le travail qu'elle a accompli ces cinq dernières années. Nous vous sommes profondément reconnaissants de tout ce que vous avez fait, ainsi que de la manière dont vous avez rempli vos fonctions. Merci beaucoup.

Le sénateur Rossiter: Merci.

Le président: Y a-t-il d'autres points que les membres aimeraient proposer au comité?

Le sénateur Jessiman: Si la prochaine réunion a lieu mardi prochain, savez-vous ce que nous aurons à l'ordre du jour? En avez-vous la moindre idée?

Le président: Peut-être pourriez-vous me faire part de vos suggestions que je présenterai au comité de direction, lequel fera alors des propositions au comité.

Pour l'instant, nous n'avons pas d'ordre de renvoi; il serait peut-être bon d'en avoir un. On peut prévoir deux projets de loi importants, à savoir la Loi sur les océans et la Loi sur les pêches. La Loi sur les océans en sera à l'étape du rapport à la Chambre des communes et la Loi sur les pêches en est à ses premières étapes. Il s'agit de deux projets de loi importants qui nous seront renvoyés. D'autres domaines peuvent toutefois être susceptibles de nous intéresser.

Le sénateur Jessiman a indiqué dans le passé qu'il souhaite que l'on se penche davantage sur la côte ouest ainsi que sur les eaux intérieures.

Le sénateur Jessiman: Sans esprit de parti, où en est la loi actuelle que nous avons tous adoptée — et nous l'avons également adoptée — à savoir que nous avons maintenant compétence au-delà de la zone des 200 milles? Pour la Communauté européenne, c'est un problème. Faudrait-il reprendre le débat ou, au contraire, ne pas faire de vagues? Je ne prends pas parti à ce sujet, mais serait-il habile de dire: «Cette loi a atteint son but, puisque notre compétence est élargie.» Devrions-nous en rester là?

Senator Petten: I should like to think about it for a while. Off the top of my head I would say no, let it lie there. I do not have to tell you gentlemen what happened. We passed it right away and the pirate ships were gone. But we still had a problem with our Spanish cousins, friends, or whatever. They never believed that we would address it. When we did, we cut the nets. That was the only way we could get it before the United Nations. The Spaniards are still mocking us a little bit.

Senator Jessiman: It is not a long bill. We passed legislation that if something happens, we have the right to go beyond the 200-mile limit. I do not know how that sits in the United Nations or in the fishing community around the world.

The Chairman: We are taking note of that. The steering committee will include it in the hopper when we start to evaluate some of the areas that we might want to touch upon.

Please do not hesitate to grab the phone and call either myself or the deputy chairman at any time to include these kinds of items and how we can look at them. We will be returning to the whole committee with these suggestions as well.

Senator Jessiman: Has Senator Perrault sat before on this committee? I know that he is from the west coast.

Senator Petten: Yes.

Senator Jessiman: He is very knowledgeable. They have problems out there also.

The Chairman: To return to what you said a few minutes ago, Senator Jessiman, concerning the straddling stocks, the International Meeting of the Inter-Parliamentary Union, which will be meeting in Istanbul next month, has as one of its main debate items the whole question of conservation of stocks, the protection of fishery stocks as worldwide food conservation, and a whole bunch of other items dealing with the protection of fish.

Senator Jessiman: I was asked to go but because of a medical problem I could not do so. Is anyone from the committee attending the meeting?

The Chairman: No. However, one person who may be asked to talk on the issue will be Senator Forrestall, who is very knowledgeable in fisheries. He has been asked to present Canada's side.

It was a joint recommendation by Spain and Canada to include this as an item to be debated way the full IPU.

Senator Jessiman: We should certainly try to get the transcript of that part of the meeting.

The Chairman: Yes. It will be available.

Senator Jessiman: It will be translated into English, will it not?

The Chairman: Yes. Senator Forrestall, who knows the fishery quite well, will make the presentation there.

Senator Jessiman: Perhaps he can come here to talk to us also.

Le sénateur Petten: J'aimerais y réfléchir quelque temps. Spontanément, je dirais non, ne faisons pas de vagues. Je n'ai pas à vous dire ce qui s'est passé. Nous avons adopté cette loi, ce qui a fait disparaître les bateaux pirates. Nous nous sommes toutefois heurtés à des difficultés avec les Espagnols qui sont nos cousins, nos amis, ou que sais-je encore. Ils n'ont jamais cru que nous nous attaquerions à ce problème. Nous avons coupé les filets. C'était la seule façon pour nous d'en saisir les Nations Unies. Les Espagnols continuent encore à se moquer un peu de nous.

Le sénateur Jessiman: Ce n'est pas un projet de loi très long. Nous avons adopté une loi nous autorisant à aller au-delà de la zone des 200 milles, en cas de besoin. Je ne sais pas comment les Nations Unies ou les pêcheurs du monde entier envisagent une telle loi.

Le président: Nous en prenons note. Le comité de direction en tiendra compte, lorsque nous commencerons à évaluer certains des points que nous voulons aborder.

N'hésitez pas à téléphoner, à moi-même ou au vice-président, à quelque moment que ce soit pour nous soumettre ce genre de questions et nous indiquer la manière dont nous pouvons les examiner. Nous présenterons ensuite ces propositions au comité plénier.

Le sénateur Jessiman: Le sénateur Perrault a-t-il déjà siégé au sein de ce comité? Je sais qu'il est originaire de la côte ouest.

Le sénateur Petten: Oui.

Le sénateur Jessiman: Il possède de vastes connaissances. Il y a aussi des problèmes là-bas.

Le président: Pour revenir à ce que vous avez dit il y a quelques instants, sénateur Jessiman, à propos des stocks chevauchant, sachez que l'Union interparlementaire, qui doit tenir son assemblée à Istanbul le mois prochain, a inscrit à l'ordre du jour toute la question de la conservation des stocks, de la protection des stocks de poisson à l'échelle de la planète, ainsi que toute une série d'autres points relatifs à la protection du poisson.

Le sénateur Jessiman: On m'avait demandé d'y aller, mais je n'ai pu le faire à cause d'un problème de santé. Est-il prévu qu'un de nos membres s'y rende?

Le président: Non. Toutefois, il se peut que le sénateur Forrestall, qui s'y connaît très bien en matière de pêche, traite de cette question. On lui a demandé de présenter le point de vue du Canada.

L'Espagne et le Canada ont conjointement recommandé d'inscrire ce point à l'ordre du jour de l'assemblée de l'Union interparlementaire.

Le sénateur Jessiman: Il faudrait absolument essayer d'obtenir la transcription de cette partie de la réunion.

Le président: Oui, elle sera disponible.

Le sénateur Jessiman: Sera-t-elle traduite en anglais?

Le président: Oui. Le sénateur Forrestall, qui connaît parfaitement la question de la pêche, fera un exposé sur place.

Le sénateur Jessiman: Peut-être pourrait-il venir nous parler également.

The Chairman: Yes. Are there any other matters?

Senator Landry: What do we get involved in: Quotas or conservation?

The Chairman: Those would be the kinds of suggestion that we would like to hear from you, Senator Landry. As a committee member, in what would you like to see this committee get involved? It could be lobsters, shellfish, the east coast or the west coast.

Senator Landry: Protection for lobster has been passed. P.E.I. was strongly against that conservation measure.

The Chairman: You mean the hole to allow the lobsters to escape?

Senator Landry: Yes, the escape mechanism. Crab quotas are also coming.

The Chairman: These are all things that you can talk to us about.

Senator Landry: Should the inshore have quotas? The MFU, the union organization, did it last year in a way that not too many people were happy. It was not democratic any more. The union took the whole inshore quota and sold them wherever they wanted. The fisherman was not allowed to sell his own crab to an individual, as is the case with the rest of the species. It was all sold through the MFU. They ended up with \$4 or \$5 million profit from that.

The Chairman: That might be an area to explore.

We are taking notes about what you said. That will go into some of the ideas that we want to get from committee members.

Senator Jessiman: Do we know anything about the effect of fishing as a result of the P.E.I. bridge and what has happened now? It is not complete yet, but lot of concerns were raised when it was announced that it was to be constructed. They have put some extensions there now. Has that had any effect on the fishery?

Senator Rossiter: It is being monitored, but there is nothing definite yet. This is the first winter that it has been in operation.

Senator Jessiman: When does that open?

Senator Rossiter: In May, 1997.

The Chairman: The researcher is making notes on all the suggestions to date.

Senator Rossiter: I hope that we will do something about the west coast. For the last couple of years we have been concentrating on the east coast.

The Chairman: That is right. In the past few years, we have looked a lot at the east coast. In fairness to the west coast — and, with Senator Perrault as deputy chair — we will begin to look at the west coast. I think you will find that the committee is quite agreeable to that.

Senator Jessiman: Have they solved all their problems with the United States yet?

Le président: Oui. Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Landry: De quoi allons-nous parler: des quotas ou de la conservation?

Le président: Tel est le genre de suggestions que nous aimerions entendre, sénateur Landry. En tant que membre du comité, sur quelles questions voulez-vous que le comité se penche? Il pourrait s'agir du homard, des crustacés et coquillages, de la côte est ou de la côte ouest.

Le sénateur Landry: La protection du homard est prévue. L'Île-du-Prince-Édouard s'est fortement opposée à cette mesure de conservation.

Le président: Voulez-vous parler du trou permettant au homard de s'échapper?

Le sénateur Landry: Oui, le mécanisme d'échappement. Il va avoir également des quotas pour le crabe.

Le président: Vous pouvez nous proposer tous ces points.

Le sénateur Landry: Faudrait-il fixer des quotas à la pêche côtière? L'UPM, l'organisation syndicale des pêcheurs, l'a fait l'année dernière d'une manière qui n'a pas satisfait beaucoup de gens. Les principes démocratiques n'ont pas été respectés. Le syndicat s'est saisi de tout le quota de la pêche côtière et l'a vendu où il le souhaitait. Les pêcheurs n'ont pas pu vendre leurs propres crabes à des particuliers, comme c'est le cas pour le reste des espèces. Tout le crabe a été vendu par l'entremise de l'UPM, qui en a retiré de 4 à 5 millions de dollars de profit.

Le président: Cela pourrait être un point à examiner.

Nous prenons note de ce que vous dites. Cela fera partie des propositions que nous recherchons auprès des membres du comité.

Le sénateur Jessiman: Savons-nous quel sera l'effet du pont de l'Île-du-Prince-Édouard sur la pêche? La construction n'est pas encore terminée, mais beaucoup de questions ont été posées lorsque l'annonce en a été faite. Les travaux ont débuté maintenant; cela a-t-il eu un effet sur la pêche?

Le sénateur Rossiter: On suit la situation de près, mais il n'y a encore rien de précis. C'est le premier hiver.

Le sénateur Jessiman: Quand doit-il ouvrir?

Le sénateur Rossiter: En mai 1997.

Le président: L'attaché de recherche prend note de toutes les propositions faites jusqu'à présent.

Le sénateur Rossiter: J'espère que nous allons nous arrêter sur la question de la côte ouest, puisque ces dernières années, nous nous sommes concentrés sur la côte est.

Le président: C'est exact. Ces quelques dernières années, nous avons concentré nos efforts sur la côte est. En toute justice pour la côte ouest — et compte tenu du fait que le sénateur Perrault est notre vice-président —, nous allons commencer à nous pencher sur la côte ouest. Je pense que le comité est tout à fait d'accord.

Le sénateur Jessiman: Les problèmes avec les États-Unis ne sont-ils pas encore réglés?

The Chairman: No. There may be ways for us to become more informed about what is happening out there. There is also the whole vast area that we have not looked at in a long time, namely, the inland fisheries. That is another area of interest.

There are no lack of areas for us to start looking at. The big trick will be to try to limit our scopes.

Senator Jessiman: Perhaps we should read that report again.

The Chairman: If there is nothing else, I will entertain a motion for adjournment.

Senator Rossiter: I so move.

The Chairman: Carried.

The committee adjourned.

Le président: Non. Nous pourrions nous informer davantage sur ce qui se passe. Il ne faut pas oublier non plus une vaste question que nous n'avons pas examinée depuis longtemps, à savoir la pêche côtière. C'est un autre domaine d'intérêt.

Nous ne manquons pas de sujets. Le plus difficile sera de faire un choix.

Le sénateur Jessiman: Peut-être devrions-nous relire ce rapport.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je suis prêt à recevoir une motion d'ajournement.

Le sénateur Rossiter: Je le propose.

Le président: Adopté.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

CAI
YC 28
-F37

Document
Produit en français



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Fisheries

Pêches

Chairman:
The Honourable GÉRALD J. COMEAU

Président:
L'honorable GÉRALD J. COMEAU

Thursday, October 31, 1996
Tuesday, November 26, 1996

Le jeudi 31 octobre 1996
Le mardi 26 novembre 1996

Issue No. 2

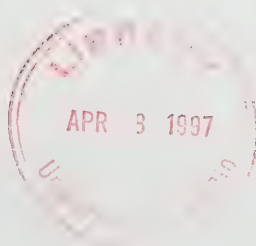
Fascicule n° 2

First and second meeting on:
Bill C-26, The Canada Oceans Act

Première et deuxième réunions concernant:
Le projet de loi C-26,
Loi sur les Océans du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gérald J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	Marchand, P.C.
Doody	Moore
* Fairbairn, P.C.,	Oliver
(or Graham)	Petten
Jessiman	Robertson
Landry	Robichaud
* Lynch-Staunton	Stewart
(or Berntson)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Adams substituted for that of the Honourable Senator Marchand (*April 12, 1996*).

The name of the Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator Adams (*May 14, 1996*).

The name of the Honourable Senator Adams substituted for that of the Honourable Senator Kenny (*May 15, 1996*).

The name of the Honourable Senator Marchand substituted for that of the Honourable Senator Adams (*May 28, 1996*).

The name of the Honourable Senator Mercier substituted for that of the Honourable Senator De Bané (*October 23, 1996*).

The name of the Honourable Senators De Bané et Mercier substituted for those of the Honourable Senators Mercier and De Bané (*October 24, 1996*).

The name of the Honourable Senator Adams substituted for that of the Honourable Senator Mercier (*October 29, 1996*).

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Rossiter (*October 30, 1996*).

The name of the Honourable Senators Stewart, Robichaud and Moore substituted for those of the Honourable Senators Bryden, Losier-Cool and Perrault (*November 26, 1996*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gérald J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Marchand, c.p.
Doody	Moore
* Fairbairn, c.p.	Oliver
(ou Graham)	Petten
Jessiman	Robertson
Landry	Robichaud
* Lynch-Staunton	Stewart
(ou Berntson)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Adams est substitué à celui de l'honorable sénateur Marchand (*le 12 avril 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Kenny est substitué à celui de l'honorable sénateur Adams (*le 14 mai 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Adams est substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny (*le 15 mai 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Marchand est substitué à celui de l'honorable sénateur Adams (*le 28 mai 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercier est substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané (*le 23 octobre 1996*).

Les noms des honorables sénateurs De Bané et Mercier sont substitués à ceux des honorables sénateurs Mercier et De Bané (*le 24 octobre 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Adams est substitué à celui de l'honorable sénateur Mercier (*le 29 octobre 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Oliver est substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter (*le 30 octobre 1996*).

Les noms des honorables sénateurs Stewart, Robichaud et Moore sont substitués à ceux des honorables sénateurs Bryden, Losier-Cool et Perrault (*le 26 novembre 1996*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, October 23, 1996:

The Honourable Senator Perrault, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Pearson:

THAT Bill C-26, An Act respecting the oceans of Canada, be referred to the Standing Senate Committee on Fisheries.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 23 octobre 1996,

L'honorable sénateur Perrault, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Pearson:

QUE le projet de loi C-26, Loi sur les Océans du Canada soit déféré au comité sénatorial permanent des pêches.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Paul C. Bélisle

Le greffier du Sénat,

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 31, 1996

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met at 9:30 a.m. this day, in Room 356-S, the Chairman, the Honourable Senator Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Comeau, De Bané, Jessiman, Landry, Losier-Cool, Oliver, Perrault, Petten, Robertson and Stewart. (10)

In attendance: From the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer, Research Branch.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Fisheries and Oceans:

Dr. L. Scott Parsons, Assistant Deputy Minister, Science;

Michael Turner, Acting Assistant Deputy Minister and Acting Commissioner, Marine Services, Canadian Coast Guard.

From the Department of Justice:

L. Alan Willis, Specialized Legal Advisor Services (International).

Pursuant to its Order of Reference as adopted by the Senate on Wednesday, October 23, 1996, the committee began the examination of Bill C-26, An Act respecting the Oceans of Canada.

Dr. Parsons made an opening statement and, with Messrs Turner and Willis, answered questions.

At a later date, officials from the Department of Fisheries and Oceans will provide written responses to questions asked by the Honourable Senators Stewart, Robertson and Landry.

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, November 26, 1996

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met at 4:20 p.m. this day, in Room 505-VB, the Chairman the Honourable Senator Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Comeau, Jessiman, Landry, Losier-Cool, Marchand, Oliver, Perrault, Petten, Robertson and Bryden (10).

Other senator present: The Honourable Senator Rossiter.

In attendance: From the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer, Research Branch.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 31 octobre 1996

(4)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 9 h 30, dans la pièce 356-S, sous la présidence de l'honorable sénateur Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Comeau, De Bané, Jessiman, Landry, Losier-Cool, Oliver, Perrault, Petten, Robertson et Stewart. (10)

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche, Service de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Pêches et des Océans:

M. L. Scott Parsons, sous-ministre adjoint, Sciences;

Michael Turner, sous-ministre adjoint intérimaire et commissaire intérimaire, Services maritimes, Garde côtière canadienne.

Du ministère de la Justice:

L. Alan Willis, Services juridiques spécialisés (droit international).

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 23 octobre 1996, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-26, Loi sur les océans du Canada.

M. Parsons fait une déclaration et, de concert avec MM. Turner et Willis, répond aux questions.

Plus tard, les représentants du ministère des Pêches et des Océans fourniront des réponses écrites aux questions posées par les honorables sénateurs Stewart, Robertson et Landry.

À 11 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 26 novembre 1996

(5)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 16 h 20, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Comeau, Jessiman, Landry, Losier-Cool, Marchand, Oliver, Perrault, Petten, Robertson et Bryden (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Rossiter.

Également présent: Claude Emery, attaché de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*WITNESSES**From the Independent Inshore Lobster Fishers:*

William Moreira, counsel.

From the Canadian Shipowners Association:

Réjean Lanteigne, Manager, Marine Operation.

From the Chamber of Maritime Commerce:

Jim Campbell, General Manager.

Pursuant to its Order of Reference as adopted by the Senate on Wednesday, October 23, 1996, the committee resumed the examination of Bill C-26, An Act respecting the Oceans of Canada.

Mr. Moreira made a presentation following which he answered questions.

Messrs Lanteigne and Campbell made an opening statement following which they answered questions.

At 5:35 p.m., Senator Petten replaced Senator Comeau in the Chair.

At 5:45 p.m., Senator Comeau resumed the Chair.

At 6:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:**TÉMOINS**De Independent Inshore Lobster Fishers:*

William Moreira, conseiller juridique.

De l'Association des armateurs canadiens:

Réjean Lanteigne, directeur général, Activités maritimes.

De la Chambre de commerce maritime:

Jim Campbell, directeur général.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 23 octobre 1996, le comité reprend l'examen du projet de loi C-26, Loi sur les océans du Canada.

M. Moreira fait un exposé et répond aux questions.

MM. Lanteigne et Campbell font une déclaration et répondent aux questions.

À 17 h 35, le sénateur Petten remplace le sénateur Comeau à la présidence.

À 17 h 45, le sénateur Comeau reprend la présidence.

À 18 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:**Le greffier du comité,*

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 31, 1996

The Standing Senate Committee on Fisheries, to which was referred Bill C-26, respecting the oceans of Canada, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérard J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: This is the first meeting of the committee to examine Bill C-26, an act respecting the oceans of Canada. We have with us witnesses from the Department of Fisheries and Oceans.

Before we begin, I should like to acknowledge Dr. Parsons' recent work with the International Union for the Conservation of Nature. This work was done in Montreal regarding endangered species, especially fish. On behalf of the committee, we appreciate your hard work to ensure that Canada has a solid argument on this important subject.

Dr. L. Scott Parsons, Assistant Deputy Minister, Science, Department of Fisheries and Oceans: We have passed around some information intended to facilitate your review of the bill. It describes the legislation, summarizes the major features and outlines the major amendments to the legislation during its progress through the House of Commons.

Before getting into the bill, I would draw your attention to the first page of the overview, which provides a synopsis of the consultations and the briefings that were held before the legislation was drafted, as it was being drafted, and once it was introduced in the house and became a public document. These consultations were quite extensive. We could return to that topic later, if you wish.

This act will establish a framework for oceans resource management and marine environmental protection in Canada. In order to establish this framework, three basic elements are required. First, Canada must define the oceans areas which it proposes to manage and protect. Second, the principles which will guide Canada in managing its oceans and resources must be clearly set out. Third, Canada is consolidating some of its oceans programs to improve the effectiveness of its efforts. These elements correspond to the three parts of the Oceans Act.

The preamble of the act provides the context and intent of this particular piece of legislation. It recognizes the three oceans of Canada as a common heritage of importance to Canadians. It highlights the need to focus on the understanding of oceans and of marine resources and their dependence on marine ecosystems. It reflects a commitment to conservation based on a holistic ecosystem approach and a precautionary approach. It also highlights the collaborative approach which will be used to develop an oceans management strategy and, subsequently, in the implementation of ocean management plans.

Part I deals with the four maritime zones: the territorial sea, the contiguous zone, the exclusive economic zone and the continental shelf. These sections also describe Canada's rights and responsi-

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 31 octobre 1996

Le comité sénatorial permanent des pêches, auquel a été renvoyé le projet de loi C-26 concernant les océans du Canada, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner celui-ci.

Le sénateur Gérard J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Aujourd'hui, notre comité entreprend l'étude du projet de loi C-26 concernant les océans du Canada. Nous accueillons comme témoins des fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans.

Avant de commencer, je tiens à mentionner que M. Parsons a réalisé récemment des travaux avec l'Union mondiale pour la nature, à Montréal, sur les espèces en voie de disparition, notamment les poissons. Au nom du comité, je veux vous dire à quel point nous apprécions votre dur labeur pour fournir au Canada de solides arguments sur cette importante question.

M. L. Scott Parsons, sous-ministre adjoint, Sciences, ministère des Pêches et des Océans: Nous vous avons distribué de la documentation dans le but de faciliter votre étude du projet de loi. On y présente la loi en résumant les dispositions saillantes et en donnant un aperçu des principaux amendements qui ont été apportés par les députés.

Avant de traiter du projet de loi même, je veux attirer votre attention sur la première page du survol où se trouve un sommaire du processus de consultation et des séances d'information qui se sont déroulés avant et pendant la rédaction du projet de loi, ainsi qu'après sa présentation à la Chambre, une fois qu'il est devenu un document public. Les consultations ont été assez exhaustives. Nous pourrions y revenir tout à l'heure, si vous voulez.

Cette loi établira le cadre de la gestion des ressources océaniques et de la protection du milieu marin au Canada. Trois éléments de base sont essentiels à l'établissement de ce cadre. Premièrement, le Canada doit délimiter les régions des océans qu'il entend gérer et protéger. Deuxièmement, il faut énoncer clairement les principes qui guideront le Canada dans la gestion de ses océans et de ses ressources. Troisièmement, le Canada est en train de regrouper certains de ses programmes océaniques afin d'accroître l'efficacité de ses efforts. Ces éléments correspondent aux trois parties de la Loi sur les océans.

Le préambule de la loi en situe le contexte et l'esprit. Il reconnaît que les trois océans du Canada sont importants parce qu'ils font partie du patrimoine de tous les Canadiens. Il souligne la nécessité de focaliser sur la connaissance des océans et de leurs ressources, et sur leur dépendance à l'endroit des écosystèmes marins. Il reflète l'engagement à appliquer une politique de conservation basée sur des principes écosystémiques et holistiques et sur la prévention. Il fait ressortir également que l'élaboration d'une stratégie pour la gestion des océans et, par la suite, la mise en oeuvre des plans de gestion des océans se feront sous le signe de la coopération.

La partie I traite des quatre zones maritimes: la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive et le plateau continental. Les articles qui la composent définissent aussi les

lities within each of these maritime zones. A map which shows the zones is contained in the overview.

First, there is the territorial sea, with which you will all be familiar. It consists of the 12-mile nautical zone which extends seaward from the base lines. In this zone, Canada has full sovereign rights and responsibilities. "Full sovereign rights" in this context means that this area is considered Canadian territory and all federal laws apply as if this territory were part of the land mass of Canada.

The second zone — one which did not exist prior to this legislation but is consistent with the Law of the Sea Convention — is a contiguous zone which is an additional 12 miles beyond the territorial sea. In that zone, Canada does not have full sovereign rights but does have rights to prevent the infringement of fiscal immigration, sanitary and customs laws on Canadian territory.

The third major zone is the exclusive economic zone. In 1977, Canada set out a 200-mile fishery zone. This involved some, but not all, of the powers that would have been provided under the Law of the Sea Convention under the exclusive economic zone provisions of the law of the sea. This extends out to 200 miles. Canada's rights in the exclusive economic zone pertain to the exploration and exploitation, conservation and management of both living and non-living resources in the water column, the subsoil and the seabed below these waters.

In Canada's case, the exclusive economic zone covers a surface area of 4.7 million square kilometres, which is equivalent to approximately half the Canadian land mass.

Turning briefly to the continental shelf, it is defined as the seabed and subsoil of the submarine areas extending beyond the territorial sea of Canada. It extends seaward either to the outer edge of the continental margin, which is considered to be the submerged prolongation of the land mass of Canada underneath the ocean, or to a distance of 200 nautical miles from the base line of the territorial sea, whichever is greater. There is a maximum distance to which that could apply, namely, 350 nautical miles.

Canada has sovereign rights over the continental shelf for the purposes of exploring and exploiting the non-living natural resources on the seabed and in the subsoil. It also has rights with respect to sedentary species. Those species are those which, at the harvestable stage, are either immobile under the seabed or are unable to move except in constant physical contact with the seabed or the subsoil. Examples would include Iceland scallops. There was an issue a few years ago with the United States with respect to Iceland scallops on the Grand Banks. Snow crabs is another example.

The continental shelf estimate on just the Atlantic and Pacific, not including the Arctic, is approximately 5.2 million square kilometres or approximately 57 per cent of Canada's land mass.

droits et obligations du Canada à l'intérieur de chacune de ces zones maritimes qui sont indiquées sur la carte que vous trouverez dans le document.

Tout d'abord, il y a la mer territoriale que vous allez tous reconnaître. C'est la zone de 12 milles marins qui s'étend à partir de la ligne de base en direction du large. Dans cette zone, le Canada est souverain; il y exerce ses pleins droits et assume les obligations correspondantes. Cela signifie que cette zone est considérée comme un territoire canadien et que toutes les lois fédérales s'y appliquent comme s'il s'agissait d'une partie de la masse continentale du Canada.

La deuxième zone — celle qui n'existait pas avant le projet de loi mais qui est conforme à la Convention sur le droit de la mer — est une zone contiguë de 12 milles au-delà de la mer territoriale. Dans cette zone, le Canada n'est pas souverain, mais il peut exercer certains droits, notamment pour prévenir la violation de ses lois sur la fiscalité, l'immigration, l'hygiène publique et les douanes dans son territoire.

La troisième grande zone est la zone économique exclusive. En 1977, le Canada a établi une zone de pêche de 200 milles. Il pouvait ainsi exercer quelques-uns seulement des pouvoirs que lui aurait conférés la Convention sur le droit de la mer aux termes de ses dispositions concernant les zones économiques exclusives. Cette zone s'étend sur 200 milles. Le Canada peut y exercer des droits relativement à l'exploration et à l'exploitation des ressources naturelles — biologiques et non biologiques — de la colonne d'eau, des fonds marins et du sous-sol de la zone.

Pour le Canada, cette zone économique exclusive a une superficie de 4,7 millions de kilomètres carrés, ce qui équivaut à peu près à la moitié de la masse continentale du Canada.

Brièvement, au sujet du plateau continental, il s'agit du fond et du sous-sol sous-marins qui s'étendent au-delà de la mer territoriale du Canada vers le large, soit jusqu'au rebord extérieur de la marge continentale qui est considérée comme le prolongement sous-marin de la masse continentale du Canada, soit jusqu'à 200 milles marins à partir de la ligne de base de la mer territoriale, selon celle des deux mesures qui est la plus avantageuse. Il y a toutefois un maximum, puisque la distance ne peut être supérieure à 350 milles marins.

Le Canada a des droits souverains sur le plateau continental en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles non biologiques au fond et dans le sous-sol de la mer. Il a aussi des droits sur les espèces sédentaires. Ces espèces sont celles qui, au stade où elles peuvent être pêchées, sont soit immobiles sur le fond ou au-dessous du fond de la mer, soit incapables de se déplacer autrement qu'en touchant constamment le fond ou le sous-sol; par exemple, les pétoncles d'Islande. Il y a quelques années, il y avait eu un problème avec les États-Unis au sujet des pétoncles d'Islande sur les Grands Bancs. Le crabe des neiges est un autre exemple d'une espèce sédentaire.

D'après les estimations, le plateau continental sur l'Atlantique et le Pacifique, en faisant abstraction de l'Arctique, aurait une superficie d'environ 5,2 millions de kilomètres carrés, représentant à peu près 57 p. 100 de la masse continentale du Canada.

As all of you are aware, on the Atlantic coast the continental shelf extends beyond the 200-mile zone. In some areas off the coast of Newfoundland and Labrador it is expected, when it is finally defined, to extend to the maximum allowable distance of 350 nautical miles.

On the Pacific, the edge of the continental shelf is within the 200-mile zone because of the different topography on these two coasts. In the Arctic, work is still underway with respect to defining its extent.

Part II of the Oceans Act deals with an oceans management strategy which is intended to apply to estuaries, coastal and marine ecosystems and, as set out in the legislation, to be based on three guiding principles: sustainable development, integrated management and precautionary approach.

"Sustainable development" is defined in the legislation in the manner that the Bruntland Commission defined it in 1987, meaning that development will be conducted in such a way as to meet the needs of the present without compromising the needs of future generations.

"Integrated management", in this context, refers to the collaborative development of long-term plans for the management of activities occurring within the estuaries, coastal and marine waters. This implies close coordination and collaboration amongst all those with an interest in oceans and oceans resources.

The precautionary approach is being imbedded in this legislation and also in Bill C-62 on the Fisheries Act, which has been recently tabled in the other place. This is consistent with the approach that Canada has pursued in the last several years in achieving a United Nations convention for the protection of straddling stocks annihilated by migratory species. Precautionary approach principles are built into that convention.

In Part II of the act, the Minister of Fisheries and Oceans is designated as the federal lead for the development of a national strategy for the management of these ecosystems. The minister is required to collaborate with other interested parties, including provincial and/or territorial governments, other federal departments, non-governmental organizations, aboriginal organizations, coastal communities and others with respect to the development and implementation of such a strategy. The minister is directed to lead and facilitate the development of plans designed to implement such a strategy and to collaborate with other interested parties in both of these activities.

It is envisaged that regional plans will be designed to integrate conservation development initiatives which affect estuary, coastal and marine waters. These plans are referred to as integrated management plans.

I should like to stress that the act recognizes that regulators, users, and all others with a stake in the oceans, need to work closely together in the development of an oceans management strategy and its implementation.

Vous savez tous que le plateau continental sur la côte Atlantique s'étend au-delà de la zone de 200 milles. Dans certaines régions au large de Terre-Neuve et du Labrador, on prévoit qu'une fois la délimitation terminée, la zone s'étendra jusqu'au maximum permis de 350 milles marins.

Sur le Pacifique, le bord du plateau continental se situe à l'intérieur de la zone de 200 milles parce que la topographie n'est pas la même sur les deux côtes. Dans l'Arctique, on n'a pas encore fini de délimiter le plateau.

La partie II de la Loi sur les océans porte sur la stratégie de gestion des océans qui est censée s'appliquer aux écosystèmes estuariens, côtiers et marins et qui, comme le précise la loi, repose sur les trois principes directeurs suivants: le développement durable, la gestion intégrée et la prévention.

La définition de «développement durable» qui figure dans la loi est compatible avec la façon dont la Commission Brundtland avait défini le concept en 1987, c'est-à-dire un développement qui permet de répondre aux besoins actuels sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs besoins à elles.

Dans ce contexte, «gestion intégrée» implique l'élaboration, en collaboration avec d'autres organismes, de plans à long terme pour la gestion des activités qui s'exercent dans les estuaires et les eaux côtières et marines, c'est-à-dire une étroite coordination et coopération de tous ceux que les océans et les ressources des océans intéressent.

La prévention est inscrite dans cette loi et aussi dans le projet de loi C-62 concernant la Loi sur les pêches, qui vient d'être présenté aux Communes. C'est compatible avec le principe que préconise le Canada depuis plusieurs années dans les discussions en vue d'une convention des Nations Unies sur les stocks transzones et les espèces migratrices. Les principes inhérents à la prévention sous-tendent cette convention.

À la partie II de la loi, le ministre des Pêches et des Océans est désigné pour diriger, au nom du gouvernement fédéral, l'élaboration d'une stratégie nationale pour la gestion de ces écosystèmes. Le ministre est tenu d'élaborer et de mettre en oeuvre cette stratégie en collaboration avec les autres parties intéressées, y compris les gouvernements provinciaux et territoriaux, les autres ministères fédéraux, les organisations non gouvernementales, les organisations autochtones, les collectivités côtières et d'autres. Le ministre est également chargé, en collaboration avec les autres intéressés, de diriger et favoriser l'élaboration de plans destinés à la mise en oeuvre de la stratégie.

On envisage la conception de plans régionaux qui intégreront les initiatives de conservation ayant un effet sur les eaux estuariennes, côtières et marines. C'est ce qu'on appelle les plans de gestion intégrée.

Je tiens à souligner que la loi reconnaît que les organismes de réglementation, les utilisateurs et tous les autres intéressés ont besoin de collaborer étroitement à l'élaboration d'une stratégie de gestion des océans et à sa mise en oeuvre.

Part II of the act also would provide the minister with some basic authorities and management tools to be used in the context I was just discussing. They include the ability to set aside marine areas of particular importance or vulnerability through the designation of marine protected areas; to establish marine environmental quality standards, the objectives of which would be to maintain ecosystem health; and to foster the development of these integrated management plans, to which I referred as blueprints, for the management of activities affecting estuaries, coastal and marine waters.

I will say a few words about marine protected areas. As I mentioned, the minister would be given authority under this legislation to establish marine protected areas. This would be out to the limit of the exclusive economic zone — that is, 200 nautical miles. Within these areas, specific measures could be applied by geographic area, by feature, by species and by resource activity, and various measures could be introduced to protect vulnerable resources, unique habitats, endangered species, areas of biological diversity, and so on. These are all set out in clause 35. There is also a provision to implement marine protected areas on an emergency basis, if necessary.

With respect to the marine environmental quality guidelines provision to which I just referred, the minister would be given authority to establish and enforce such guidelines, criteria and standards. Essentially, marine environmental quality refers to the physical, chemical and biological condition of the marine ecosystems — that is, things such as water quality, levels of contaminants in the water, fauna, bottom sediments, and so on.

Part III of the act deals with the powers, duties and functions of the minister. In summary, the responsibility of the Minister of Fisheries and Oceans, for all matters relating to oceans not otherwise assigned by legislation to other departments, is set forth in Part III. In particular, the new responsibility of the minister for Coast Guard services is recognized and set out in the Oceans Act. This reflects the merger of the old Department of Fisheries and Oceans and the Coast Guard component of the Department of Transport into a new Department of Fisheries and Oceans, something which occurred approximately one and one-half years ago.

The authority of the minister to coordinate ocean science policies and programs for the government and to conduct specific activities in delivering his mandate for hydrography and marine sciences is also recognized.

There is also a provision which is being introduced widely in legislation these days which reflects the government's policy for recovery of costs, in that the minister would be authorized under this legislation to fix fees for the use of services, facilities, products, rights, privileges and regulatory processes provided under the authority of this act.

I mentioned Coast Guard services and the fact that this recognizes the minister's responsibility for that. The Coast Guard

La partie II de la loi confère aussi au ministre certains pouvoirs fondamentaux et outils de gestion qu'il utilisera dans le contexte dont je viens de parler. Il aura notamment le pouvoir de désigner des zones de protection marine parce qu'elles sont particulièrement importantes ou particulièrement vulnérables; d'établir des normes de qualité pour le milieu marin dans le but de le garder sain; et de favoriser l'élaboration de ces plans de gestion intégrée des activités qui ont un effet sur les estuaires et les eaux côtières et marines.

Je vais vous dire quelques mots au sujet des zones de protection marine. Comme je l'ai déjà dit, la loi va conférer au ministre le pouvoir de désigner des zones de protection marine, mais dans les limites de la zone économique exclusive, c'est-à-dire 200 milles marins. À l'intérieur de ces zones de protection, des mesures pourront s'appliquer à chaque région géographique, caractère, espèce ou activité et diverses mesures pourront être prises pour protéger les ressources vulnérables, les habitats uniques, les espèces en voie de disparition, les espaces riches en biodiversité, et cetera. Tout ça est prévu à l'article 35. Il y a même une disposition autorisant la désignation d'une zone de protection marine en cas d'urgence.

En ce qui concerne les lignes directrices en matière de qualité du milieu marin, dont je viens de parler, le ministre aura le pouvoir d'établir et d'appliquer des lignes directrices, des critères et des normes. En deux mots, la qualité du milieu marin s'entend de l'état physique, chimique et biologique des écosystèmes marins... c'est-à-dire, par exemple, la qualité de l'eau, les concentrations de contaminants dans l'eau, la faune, les fonds, et cetera.

La partie III de la loi énoncent les attributions du ministre. En bref, le ministre des Pêches et des Océans est responsable de tout ce qui concerne les océans et qui n'est pas attribué de droit à d'autres ministères. En particulier, la Loi sur les océans attribuera dorénavant au ministre la responsabilité de la Garde côtière. Cela découle de la fusion de l'ancien ministère des Pêches et Océans et de la Garde côtière qui relevait autrefois du ministère des Transports. Cette fusion, réalisée il y a environ un an et demie, a donné le nouveau ministère des Pêches et des Océans.

La loi confirme aussi le pouvoir du ministre de coordonner les objectifs et les programmes du gouvernement en océanographie et de réaliser certaines activités données dans l'exécution de ses responsabilités dans les domaines de l'hydrographie et des sciences de la mer.

Il y a aussi une disposition que l'on voit dans presque toutes les lois de nos jours et qui reflète la politique de recouvrement des coûts du gouvernement. Autrement dit, le ministre sera autorisé à fixer les prix à payer pour la fourniture de services, d'installations, de produits, de droits, d'avantages et de procédés réglementaires au titre de la loi.

Je vous ai parlé de la Garde côtière et de la loi qui reconnaît la responsabilité du ministre à cet égard. Les services de la Garde

services are listed in the legislation. Mr. Turner is here and is prepared to speak to that.

I also mentioned the marine scientific activities. The Oceans Act establishes the role of the minister in developing an ecosystem-based approach for oceans. As such, he is required to promote the understanding of oceans, of their resources and habitats and of the processes which affect them. There are a number of other specific points relating to that aspect. The bill sets out provisions with respect to his role with respect to hydrographic services as well.

As all of you are aware, over the last few years the government, through the program review process, has been directing departments across government to downsize programs, to streamline programs, to refocus programs on client needs more clearly, perhaps, than was the case in the past, to take measures to increase the efficiency and the effectiveness of services provided, and to recover costs from those who benefit directly from certain services to lessen the burden on the taxpayer. In this bill, the Minister of Fisheries and Oceans will be given the authority to recover costs for the provision of three types of services, but only services that are provided under the authority of this legislation. They are: the use of services or facility for which the minister is responsible; the use of products, rights and privileges under the authority of the minister; and the use of regulatory processes and approvals granted by the minister.

Before fixing costs for recovery of these services, the minister is required to consult with the clients who may be affected. Any fee provisions are to be published in the *Gazette* and are subject to review by the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations. I will not elaborate on that further now as it may be a matter we get into during questions.

My final point concerns a summary of the amendments that were made to the legislation as it was dealt with by the House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans and also during the debate in the house itself. During both these processes, amendments were made which have served to strengthen the bill and to improve the clarity of certain provisions of the bill. The handout lists those provisions. However, I should like to draw to your attention three or four key ones.

The first is the recognition of the role of stakeholders. The preamble and the body of the bill include modifications to meet the requests of witnesses who appeared before the standing committee for a clear definition of interested persons and bodies, setting out the requirement to collaborate with provinces and territories, for example, aboriginal organizations and others, and highlights the role of stakeholders in the development and implementation of the proposed new strategy.

Another area in which there was some significant change was the marine protected areas provision. Section 35 of the legislation was significantly modified to provide a better definition of marine protected areas, broadening the concept beyond fishery resources strictly, by outlining more clearly the measures which could be

côtière sont précisés dans la loi. M. Turner qui m'accompagne pourra vous en parler.

J'ai aussi mentionné les activités en sciences de la mer. La Loi sur les océans confie au ministre le rôle de développer une vision des océans du point de vue des écosystèmes. À ce titre, il lui incombe de faire connaître les océans, leurs ressources et habitats, et les procédés qui ont un effet sur eux. Il y a plusieurs autres points précis qui se rattachent à cette dimension. Le projet de loi renferme des dispositions concernant le rôle que doit également jouer le ministre dans les services hydrographiques.

Vous savez tous que, depuis quelques années, le gouvernement demande à ses ministères, dans le cadre de l'examen des programmes, de restreindre leurs programmes, de les rationaliser, de les recentrer afin de mieux cibler les besoins des clients que dans le passé, de prendre des mesures pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des services fournis, et de faire payer les frais à ceux qui bénéficient directement de certains services en vue d'alléger le fardeau des contribuables. Ce projet de loi va conférer au ministre des Pêches et des Océans le pouvoir de facturer trois types de services, mais seulement ceux fournis au titre de la loi. Ce sont: la fourniture de services ou installations dont le ministre est responsable; la fourniture de produits, droits ou avantages qui dépendent du ministre; et la fourniture de procédés réglementaires ou l'attribution d'autorisations réglementaires par le ministre.

Avant de fixer les prix à payer pour ces services, le ministre est tenu de consulter les clients qui seront touchés. Les prix fixés seront publiés dans la *Gazette* et étudiés par le comité mixte permanent d'examen de la réglementation du Sénat et de la Chambre des communes. Je n'en dirai pas plus à ce sujet maintenant, mais nous pourrions y revenir au moment des questions.

Ma dernière observation concerne un résumé des amendements qui ont été apportés au projet de loi au moment de son étude par le comité permanent des pêches et des océans des Communes et à l'étape du rapport à la Chambre. À ces deux occasions, des amendements ont été adoptés pour renforcer le projet de loi et clarifier certaines de ses dispositions. Dans le document que nous avons distribué, il y a une liste de tous les amendements, mais j'attirerais votre attention sur trois ou quatre amendements clés.

Le premier, c'est la reconnaissance du rôle des intéressés. Le préambule et le corps du projet de loi ont été amendés afin de donner suite aux suggestions des témoins qui ont comparu devant le comité permanent des Communes pour demander que les personnes et organismes intéressés soient définis plus clairement, que soit énoncée expressément l'obligation de collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, avec les organisations autochtones et les autres, et que soit mis en relief le rôle des intéressés dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la nouvelle stratégie proposée.

Plusieurs amendements ont également été apportés à la disposition sur les zones de protection marine. L'article 35 du projet de loi a été passablement modifié afin de mieux définir les zones de protection marine, d'étendre le concept au-delà des seules ressources halieutiques, d'énoncer avec plus de précision

prescribed in these areas, and by establishing a federal lead for marine protected area provisions. The last is necessary because there are other marine protected area provisions, using the term loosely, which are not encompassed in this legislation. For example, Parks Canada and Canadian Heritage has the concept of national marine conservation areas which, in a sense, are an extension into the marine of the land concept of parks. Under this legislation, the Minister of Fisheries and Oceans would have a coordinating role with any marine protected area provisions which extend into the marine area.

The other key provision is that one of the amendments introduced was the requirement for a comprehensive review of the provisions and operations of this Oceans Act to be initiated three years after enactment of the act and to include a full review of the implications of the act, how it is being implemented, whether changes are required, and so on. The committee is to report back to Parliament with recommendations as to changes in the act or its administration. This review and reporting requirement is similar to provisions that are now emerging in other statutes and provides the opportunity for continued evolution of the legislation after it has been in effect for a period of time.

Clearly, the success of this new legislation will depend on the willingness of the federal government and provincial, territorial, aboriginal and other partners to work together to achieve common goals and objectives. We believe that the Canada Oceans Act is a first step toward reorienting Canada's approach to oceans management. We look forward to the outcome of the review of this legislation by this Senate committee. We welcome your questions, Mr. Chairman.

Senator Stewart: Mr. Parsons, you used the expression "not otherwise assigned". Could you give us some examples of areas of relevant jurisdiction which are otherwise assigned?

Mr. Parsons: There are other federal government department ministers and departments which have legislation which impact on marine areas. Natural Resources Canada, for example, has resource technical surveys legislation which deals with the question of geology and geological issues in the offshore. Under its legislation, Parks Canada would have certain legislation that would impinge on marine areas.

At the moment, led by the Department of Indian Affairs and Northern Development, there is an Arctic Waters Pollution Prevention Act, about which Mr. Turner could speak.

There are a number of other pieces of legislation of this nature.

Senator Stewart: Yes, I understand that. I wanted the examples.

From the part of the country from which I come, it is the Fisheries Act in which we are most interested. How would you define the jurisdictional boundary — not in geographic terms but in substantive terms — between that act and this proposed statute?

Mr. Parsons: That is an important question and one which has been raised by witnesses who have appeared before the other committee with respect to this bill.

les mesures pouvant être prises dans ces secteurs, et de désigner un porte-parole fédéral pour les zones de protection marine. Cette dernière modification était nécessaire parce qu'il existe d'autres zones de protection marine, prises au sens large, qui ne sont pas visées par ce projet de loi. Par exemple, Parcs Canada au ministère du Patrimoine canadien est responsable du concept des aires marines nationales de conservation qui, en un sens, sont un prolongement marin du concept des parcs terrestres. En vertu du projet de loi, le ministre des Pêches et des Océans sera chargé de coordonner tout ce qui touche à une zone de protection marine.

Un autre amendement clé, c'est l'obligation de réexaminer toutes les dispositions de la Loi sur les océans et leur application trois ans après leur entrée en vigueur et d'étudier par la même occasion les conséquences de la loi, la manière dont elle est appliquée, l'opportunité de la modifier et ainsi de suite. Le comité fera rapport au Parlement et recommandera au besoin de modifier la loi ou son application. Cette obligation d'étudier la loi et de faire rapport est comparable aux dispositions que l'on trouve maintenant dans d'autres textes législatifs. Elle permet de faire évoluer la loi au bout de quelques années d'application.

Manifestement, le succès de cette nouvelle loi dépendra de la volonté du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux, des organisations autochtones et des autres intéressés, de se concerter pour atteindre des buts et objectifs communs. Nous croyons que la Loi sur les océans du Canada est le début d'une réorientation du mode de gestion des océans au Canada. Nous attendons avec impatience les conclusions de votre comité sénatorial à l'issue de son étude du projet de loi. Nous répondrons avec plaisir à vos questions, monsieur le président.

Le sénateur Stewart: Monsieur Parsons, vous avez utilisé les mots «non attribués de droit à d'autres». Pourriez-vous nous donner des exemples d'attributions dans ce domaine qui auraient été conférées à d'autres?

M. Parsons: Il y a d'autres ministères et services fédéraux qui sont responsables de l'application de lois ayant un effet sur les zones marines. Par exemple, une loi de Ressources naturelles Canada sur les levés techniques des ressources traite de questions géologiques dans les zones extracôtières. Certaines lois de Parcs Canada empièteraient sur des zones marines.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien parraine actuellement la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques dont M. Turner pourrait vous parler.

Il y a plusieurs autres textes législatifs de cette nature.

Le sénateur Stewart: Oui, je comprends le principe; je voulais seulement avoir des exemples.

Chez nous, c'est la Loi sur les pêches qui nous intéresse le plus. Où se situerait la frontière, selon vous, entre le champ d'application de cette loi et celui du projet de loi?

M. Parsons: C'est une question importante qui a d'ailleurs été soulevée par des témoins qui ont comparu devant le comité des Communes au sujet du projet de loi.

The short answer is that the Fisheries Act, which is currently being amended and which is before the House of Commons at second reading stage, is the piece of legislation under which fisheries will be managed. Under that legislation, the question of conservation of fisheries resources in general is being dealt with, as is the establishment of conservation measures for fisheries, the allocation and licensing issues which pertain to fisheries, and so on. The new concept of partner arrangements is being developed under that legislation. The management of fisheries will be regulated through the Fisheries Act and not through the proposed Oceans Act.

Senator Stewart: Let me ask about fees in this connection. You made reference to the clauses in the bill which authorize the minister, subject to the regulations of the Treasury Board, to fix fees. The clauses are 47, 48, and 49.

First, there are fees to be paid for a service or the use of a facility provided under this act. Would a wharf used almost entirely by commercial fishermen be a facility provided under this act?

Mr. Parsons: The clauses of the act to which you are referring would provide the minister with authority to set fees for the provision of a service or the use of a departmental facility. The kinds of services or facilities that might fall under this would be, for example, in terms of facilities recovering the cost of a vessel if that vessel was made available for specific purposes. Concerning services, clearly the provision of ice-breaking services and other various marine services provisions would fall under this section. However, the provision of a small craft harbour service is covered under other legislation at the moment.

Senator Stewart: That is my question. I want to get behind your belief.

Mr. Parsons: I will have to check on the small craft harbours aspect.

There has been a great deal of discussion and debate over the last year or so with respect to the imposition of increased access fees in fisheries. Those access fees were implemented under the existing provisions of section 8 of the Fisheries Act and would continue to be implemented in the context of the Fisheries Act legislation. There is nothing in this legislation which provides authority for access to fisheries resources per se that is covered in the Fisheries Act, and fees pertaining to access to fisheries and license fees is a matter which falls under the Fisheries Act, not under this legislation.

Senator Stewart: You will give us clarification on that question?

Mr. Parsons: I will check on the small craft issue.

Senator Stewart: Going to clause 48, we have fees in respect of products, rights, and privileges. Could you give us an example of a product?

Mr. Parsons: Yes. An example of a product would be hydrographic charts.

Senator Stewart: What about rights?

En deux mots, la Loi sur les pêches, qu'un projet de loi maintenant à l'étape de la deuxième lecture à la Chambre propose de modifier, a pour objet la gestion des pêches. Elle traite de la conservation en général des ressources halieutiques en prévoyant notamment la prise de mesures de conservation de la pêche, l'allocation de quotas, les permis, et cetera. Le nouveau concept de partenariats est en train d'être précisé dans cette loi. La gestion des pêches sera réglementée aux termes de la Loi sur les pêches et non de la Loi sur les océans.

Le sénateur Stewart: À cet égard, je voudrais avoir des précisions sur la facturation. Vous avez mentionné les articles du projet de loi qui autoriseront le ministre, sous réserve de la réglementation du Conseil du Trésor, à fixer les prix à payer. Ce sont les articles 47, 48 et 49.

Tout d'abord, la loi prévoit la facturation des services ou installations fournis par le ministère. Est-ce qu'un quai utilisé presque exclusivement par des pêcheurs commerciaux constituerait une installation au sens de la loi?

M. Parsons: Les articles du projet de loi que vous citez conféreront au ministre le pouvoir de fixer les prix à payer pour la fourniture d'un service ou l'utilisation d'installations du ministère. Comme exemple d'installations, il y aurait un navire qui serait mis à la disposition de quelqu'un dans un but bien précis et dont le ministre serait autorisé à recouvrer les frais. Quant aux services, il est évident que les services d'un brise-glace et divers autres services marins seraient visés par cette disposition. Cependant, la fourniture d'un port pour petites embarcations relève actuellement d'une autre loi.

Le sénateur Stewart: C'est précisément ce que je vous demande. Je veux en être certain.

M. Parsons: Je vais être obligé de vérifier en ce qui concerne les ports pour petites embarcations.

Il y a eu énormément de discussions et de débats depuis douze mois environ sur la hausse des droits d'accès à la pêche. Ces droits ont été imposés en vertu de l'article 8 de la Loi sur les pêches et ils continueront d'être perçus sous le régime de cette loi. Il n'est prévu nulle part dans le projet de loi de conférer au ministre le pouvoir d'accorder un droit d'accès aux ressources halieutiques en soi — ce qui est prévu dans la Loi sur les pêches — et tout ce qui concerne les frais d'accès et le prix des permis relève de la Loi sur les pêches et non du projet de loi.

Le sénateur Stewart: Allez-vous nous donner des précisions?

M. Parsons: Je vais vérifier pour les petites embarcations.

Le sénateur Stewart: Au sujet de l'article 48 qui prévoit la facturation des produits, droits et avantages, pouvez-vous nous donner un exemple de produit?

M. Parsons: Oui. Une carte hydrographique en serait un.

Le sénateur Stewart: Et les droits?

Mr. Parsons: An example of rights and privileges would be costs associated with the establishment and maintenance of oceanographic databases, for example, access to databases or inventions.

Senator Stewart: We then get to fees in respect of regulatory processes or approvals.

Mr. Parsons: This particular provision is standard language that Treasury Board is widely requesting be inserted in legislation now.

This talks about fees for mandatory or optional regulatory processes or approvals that provide specific benefits to users and other primary beneficiaries. We set it at appropriate or reasonable costs. Costs could include issuance of certain types of permits, but permits that fall under the scope of the authority of this legislation, not under some other legislation.

This is a limited provision of this bill. There is not much in this bill that would pertain to that compared with some of the other examples.

Senator Stewart: Under clause 50(3), we have the provision that any fee set under the act is to be referred to the Standing Joint Committee on Statutory Instruments.

Mr. Parsons: Yes, Scrutiny of Regulations.

Senator Stewart: However, the review is to be conducted only by the House of Commons. Under clause 50(2), the review is to be initiated only by the Standing Committee on Fisheries and Oceans.

Mr. Parsons: In clause 50(2), we are talking not about the regulations per se but the review provision.

Senator Stewart: Yes, exactly. It is only the House of Commons which is interested in that.

Mr. Parsons: I believe, but I stand to be corrected, that that is similar to provisions contained in the Canadian Environmental Protection Act.

Senator Stewart: Yes, but this bill must stand on its own merits. Let us say the Senate set up a committee called the Standing Committee on Fisheries and Oceans. Does that mean that the review would then come to that committee also?

Mr. Parsons: That is an interesting twist. The Standing Committee on Fisheries and Oceans that is referred to here at the moment in the legislation which is in front of you is clearly the standing committee of the House of Commons.

Senator Stewart: I have another question, but I do not want to take too much time. I will leave it until later.

Senator Oliver: I was interested in the response you gave to Senator Stewart that management of fisheries will be controlled by the Fisheries Act that is now in the other place and not by this act, namely, the Oceans Act. It may well be that we should hold this act until we see the Fisheries Act, because there is some overlapping. There are a number of fishermen and fisheries organizations that have concerns about this act and the fee structure, and so on, and it might be interesting to look at both of

M. Parsons: Quand on parle de droits et avantages, on pense aux frais associés à la constitution et à la tenue à jour de bases de données océanographiques, par exemple l'accès aux bases de données ou aux inventions.

Le sénateur Stewart: On en arrive maintenant à la facturation des procédés ou autorisations réglementaires.

M. Parsons: C'est une disposition courante maintenant depuis que le Conseil du Trésor insiste pour qu'elle figure dans bon nombre de lois.

Il y est question de la facturation pour la fourniture de procédés ou d'autorisations réglementaires, obligatoires ou facultatifs, qui apportent des avantages précis aux utilisateurs et aux autres bénéficiaires principaux. Le prix doit être raisonnable et peut comprendre la délivrance de certains types de permis, à condition que ces permis soient délivrés sous le régime de la loi elle-même.

Le champ d'application de cette disposition est assez restreint. Il n'y a pas grand-chose dans le projet de loi qui soit visé par elle, surtout en comparaison des autres catégories pour lesquelles j'ai donné des exemples.

Le sénateur Stewart: En vertu du paragraphe 50(3), tout prix fixé aux termes de la loi est renvoyé au comité mixte permanent des textes réglementaires.

M. Parsons: Oui, le comité d'examen de la réglementation.

Le sénateur Stewart: Pourtant, l'étude doit être faite uniquement par la Chambre des communes. En vertu de l'article 50(2), l'examen est censé être entrepris exclusivement par le comité permanent des pêches et des océans.

M. Parsons: À l'article 50(2), il n'est pas question des règlements mais de l'examen de l'application de la loi.

Le sénateur Stewart: Tout à fait et ça n'intéresse que la Chambre des communes.

M. Parsons: Je m'abuse peut-être, mais je crois qu'on retrouve des dispositions comparables à celles-ci dans la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Le sénateur Stewart: Peut-être, mais le projet de loi doit être acceptable en soi. Supposons que le Sénat forme un comité qu'il nomme comité permanent des pêches et des océans. Est-ce que ce comité pourrait lui aussi être saisi de l'examen de la loi?

M. Parsons: Voilà qui est intéressant. Le comité permanent des pêches et des océans dont il est question dans la loi pour le moment, c'est évidemment celui de la Chambre des communes.

Le sénateur Stewart: J'ai une autre question mais je ne veux pas vous accaparer. Je la poserai plus tard.

Le sénateur Oliver: J'ai trouvé intéressante votre réponse au sénateur Stewart à propos de la gestion des pêches qui relèveront de la Loi sur les pêches que les Communes sont en train d'étudier et non de ce projet de loi-ci, à savoir la Loi sur les Océans. Peut-être serions-nous plus avisés d'attendre que la Loi sur les pêches nous soit présentée avant d'adopter le projet de loi, étant donné les chevauchements dont on parle. Comme un certain nombre de pêcheurs et d'organisations de pêcheurs sont préoccupés

them at the same time to determine whether there might be conflicts. I was fascinated by your response to Senator Stewart.

I am from Atlantic Canada. In the past, one of the main concerns in terms of policy development and fishing in the oceans of Canada has been that those who are most directly involved have not had an opportunity to have a fair say in how they are regulated and controlled. There has always been way too much discretion in the minister and in the senior bureaucrats. The senior bureaucrats set policy regulations, and those such as fishermen who are actually involved in the enterprises of the oceans did not have a part.

There are six or seven clauses in this bill which give too much discretion to the minister. Instead of saying that he "shall" do something, it says he "may", and then it goes on to give him this huge discretion. I am referring specifically to clauses 25, 26, 29, 32, 35(3), 47 to 50 and, in particular, 49.

Perhaps we could start with clause 29. It uses the words "these other persons and bodies". The word that you used throughout your presentation today and the word used in the statute is the word "collaboration". In that context, does that mean that once the minister exercises his absolute discretion in these clauses as I have outlined them, the groups which have an interest must agree? Is that what the word "collaboration" means? It does not say he needs their consent or cooperation; they just must collaborate. Does "collaborate" in that context mean they must agree with him?

In terms of these other persons or bodies, how will that be determined? Who will appoint them? Who can have a say? If there is a group which has a vested interest and has material input to be made to that, how can they get in to the ministers and other persons and bodies in clause 29?

Mr. Parsons: First, with respect to your point about collaboration, that means working closely together.

Senator Oliver: Does it mean consent or cooperation?

Mr. Parsons: It does not mean consent, but it does mean cooperating and collaborating and working closely together.

You referred to absolute discretion. That phrase appears in the existing Fisheries Act, but it does not appear in this legislation.

Senator Oliver: It is implicit in this legislation by the use of the word "may".

Mr. Parsons: The minister, in his absolute discretion, may issue licences, et cetera.

Senator Oliver: Absolute discretion is implicit in this act with the use of the discretionary word "may". "The minister may",

pés par le projet de loi, la facturation et le reste, il serait intéressant d'étudier les deux lois en même temps afin de déterminer quelles dispositions sont susceptibles d'être incompatibles. J'ai trouvé fascinante la réponse que vous avez donnée au sénateur Stewart.

Je suis de la région atlantique. Dans le passé, ce qui inquiétait le plus dans l'élaboration des politiques sur la pêche dans les océans du Canada, c'était le fait que les premiers intéressés n'avaient pas un mot à dire sur la façon dont ils étaient réglementés et dirigés. Le ministre et les hauts fonctionnaires ont toujours eu un pouvoir discrétionnaire trop étendu. Les hauts fonctionnaires établissaient les règlements et ceux qui s'occupaient concrètement d'exploiter les océans, c'est-à-dire les pêcheurs par exemple, n'avaient pas voix au chapitre.

Il y a six ou sept dispositions dans le projet de loi qui confèrent au ministre un pouvoir discrétionnaire beaucoup trop étendu. La seule différence, c'est qu'on emploie le verbe «peut» au lieu d'une tournure impérative. On donne néanmoins une latitude considérable au ministre. Je songe en particulier aux articles 25, 26, 29, 32, 35(3), 47 à 50, et surtout à l'article 49.

Commençons donc par l'article 29. On peut y lire: «les autres personnes de droit public et de droit privé intéressées». Le mot que vous avez utilisé constamment dans votre exposé et celui qui apparaît dans le projet de loi, c'est «collaboration». Dans ce contexte, est-ce que ça veut dire que si le ministre exerce sa discrétion absolue aux termes de ces dispositions que j'ai citées, les intéressés sont obligés de l'approuver? Est-ce le sens du mot «collaboration»? Il n'est écrit nulle part que le ministre a besoin du consentement ou de la coopération des intéressés, seulement que tous doivent collaborer. Est-ce que «collaborer» dans ce contexte est synonyme d'approuver?

Pour ces autres personnes de droit public et de droit privé intéressées, comment les choses se passeront-elles? Qui va les nommer? Qui aura voix au chapitre? Si un groupe intéressé a quelque chose de concret à faire valoir, que doit-il faire pour se retrouver parmi les ministres et toutes ces autres personnes énumérées à l'article 29?

M. Parsons: Tout d'abord, pour répondre à votre question sur le sens de «collaboration», ça signifie travailler étroitement ensemble.

Le sénateur Oliver: Est-ce que ça veut dire approuver ou coopérer?

M. Parsons: Ça ne veut pas dire approuver, mais coopérer et collaborer et travailler de concert.

Vous avez parlé d'une discrétion absolue. L'expression se trouve dans la Loi sur les pêches actuellement en vigueur, mais pas dans ce projet de loi.

Le sénateur Oliver: C'est implicite dans la loi là où l'on emploie le verbe «peut».

M. Parsons: En vertu de son pouvoir discrétionnaire absolu, le ministre peut délivrer des permis, et cetera.

Le sénateur Oliver: La discrétion absolue est implicite dans cette loi à cause du verbe «peut» qui n'a rien d'impératif. La

opens up a huge, wide discretion for the minister. That is what is troubling.

Mr. Parsons: I did not get a chance to write down all the sections you cited. You also cited Part II, Oceans Management Strategy. The intent here is to work together with stakeholders in an inclusive process, not a process which excludes stakeholders.

Senator Oliver: What could be done to this statute to strengthen it so that it says that stakeholders are not excluded? Is there a way that we could more clearly define these other persons or bodies to make it more inclusive and less discretionary on the part of the minister?

Mr. Parsons: As it is currently drafted and amended, it does put an onus on the minister to engage in an inclusive and consultative discussion process with all stakeholders.

Originally, the wording of these clauses used the phrase "other interested persons and bodies", which was intended to include provincial and territorial governments. In the discussions that occurred in the standing committee in the other place, this was amended to make a specific reference to provincial and territorial governments, affected aboriginal organizations, coastal communities, and so on. The "other persons and bodies" phrase was left there to ensure that people or stakeholders with an interest would not be excluded from this process.

Senator Oliver: If we could find more descriptive language, would you and your department be amenable to an amendment to more clearly include these stakeholders to clarify the language and to strengthen it?

Mr. Parsons: Of course we are amenable. The Senate has its own powers and authorities. Should it choose to make proposals or amendments, that is its prerogative.

The changes that have been made do cover the concern that you are raising. That is my personal opinion.

Mr. Michael Turner, Acting Assistant Deputy Minister and Acting Commissioner, Marine Services, Canadian Coast Guard, Department of Fisheries and Oceans: The wording that is used was intentionally chosen after much consideration to try to deliver a message that went beyond the traditional notion of simply "consultation". The word "collaboration" was intentionally chosen to clearly indicate that the minister had a duty or a responsibility to seek out and work with other bodies that would have an interest in these matters.

As you will appreciate, legislation must be written in a way which stands for the longer term. It was not felt possible to identify specific organizations or groups. Rather, an attempt was made to provide wording that was broad enough to make it clear that all possibly affected organizations, coastal communities, boards, agencies — that is, everything one could squeeze under that umbrella — should be included in that collaborative effort. Additional words are then added to allow for any other

formule «le ministre peut» donne pratiquement carte blanche au ministre. C'est ça qui est inquiétant.

M. Parsons: Je n'ai pas eu le temps de noter tous les articles que vous avez énumérés, mais certains se trouvent dans la partie II, Stratégie de gestion des océans. Ce qui est voulu ici, c'est travailler de concert avec tous les intéressés et faire avec eux une démarche non pas qui les exclut mais qui les inclut tous.

Le sénateur Oliver: Quel amendement pourrait-on apporter au projet de loi pour le renforcer, pour indiquer expressément que les intéressés ne seront pas exclus? Y a-t-il moyen de définir avec plus de précision ces autres personnes physiques ou morales afin de laisser moins de latitude au ministre et de s'assurer que tout le monde participe?

M. Parsons: D'après le libellé actuel, il incombe au ministre d'entamer des discussions avec tous les intéressés pour les consulter.

Au départ, il était question uniquement des «autres personnes de droit public et de droit privé intéressées» pour désigner les gouvernements provinciaux et territoriaux. Au cours des délibérations du comité permanent de l'autre chambre, le libellé a été amendé afin d'énumérer précisément qui était visé, soit les gouvernements provinciaux et territoriaux, les organisations autochtones, les collectivités côtières, et cetera. On a laissé les mots «autres personnes de droit public et de droit privé intéressées» pour être certain qu'aucun intéressé ne soit exclu du processus.

Le sénateur Oliver: Si on arrivait à trouver des termes plus descriptifs, est-ce que votre ministère et vous seriez prêts à amender le projet de loi pour mentionner expressément tous les intéressés en explicitant le libellé et en le renforçant?

M. Parsons: Bien entendu. Le Sénat a lui-même des pouvoirs et il a la prérogative de faire des propositions ou d'amender un projet de loi s'il le désire.

Cependant, les amendements déjà apportés devraient avoir dissipé votre inquiétude. J'en suis personnellement convaincu.

M. Michael Turner, sous-ministre adjoint intérimaire et commissaire intérimaire, Services maritimes, Garde côtière canadienne, ministère des Pêches et des Océans: Le libellé utilisé a été délibérément choisi après mûre réflexion pour tenter de montrer qu'il fallait aller au-delà de la notion traditionnelle de la simple «consultation». Le mot «collaboration» a été judicieusement choisi pour bien montrer que le ministre avait le devoir et l'obligation de rechercher les autres organismes intéressés et de travailler avec eux.

Vous n'êtes pas sans savoir qu'un texte législatif doit être rédigé de façon à être valable longtemps. Il nous a paru impossible de nommer des organisations ou des groupes en particulier. On a plutôt tenté de trouver un libellé dont le sens était suffisamment large pour indiquer clairement que toutes les organisations, collectivités côtières, conseils, organismes, provinces susceptibles d'être touchés — y compris tout ce qui peut entrer dans l'une de ces catégories — seraient appelés à collaborer. On a ensuite

organizations that may come along with an interest in the matter and ask to be included in such consultation.

The present wording is intended to go beyond the normal, more traditional approach of the minister consulting with parties that want to make some kind of presentation to him and then having discretion to simply do as he wishes. It is an attempt and an effort — perhaps not a perfect one — to make it clear that there is an onus to work with all other parties in developing the strategy.

[Translation]

Senator Rose-Marie Losier-Cool: Mr. Chairman, my question is somewhat along the same lines as that of Senator Oliver. When you talk on pages 29, 30 and 31 of working with other federal departments on developing a comprehensive oceans management strategy, to which departments are you referring? What authority or legislative powers do these other departments have over fisheries and oceans?

[English]

Mr. Parsons: There are a number of other departments which have such powers and with whom the Minister of Fisheries and Oceans will be working. Examples would include, for example, Canadian Heritage, Parks Canada, particularly the relationship with the marine protected areas provision. Another example would be the Minister of the Environment, who has responsibility for dealing with land-based sources of pollution which go into the coastal zone. Obviously, there must be a close working relationship between these departments, particularly in the coastal zone area.

Mr. Turner: The most obvious one in our case would be the Minister of Transport, who has responsibility for the Canada Shipping Act sections relating to the regulation of commercial ships and all vessels, including fishing vessels. That includes regulation of their operation, which may have a direct impact on areas of interest under the oceans management strategy.

[Translation]

Senator Losier-Cool: Do you mention Environment with respect to habitat protection?

Mr. Parsons: Yes.

[English]

Senator Robertson: In the past, Department of Fisheries and Oceans had a strategy to protect and manage the marine resources and the habitat. What does this act do that is different from past approaches?

Mr. Parsons: Prior to this legislation coming into effect, the Department of Fisheries and Oceans had the Fisheries Act, which was the vehicle that it used to manage.

There were some other pieces of legislation, but that was the primary management piece of legislation. That focuses on the management of fisheries, the conservation of fishery resources, and the protection of fish habitat on which fish depend.

terminé l'énumération par une désignation plus vague pour permettre à tout organisme éventuellement intéressé d'être invité à la consultation.

Le libellé actuel est censé signifier beaucoup plus que la notion traditionnelle de consultation selon laquelle le ministre entend toutes les parties qui veulent lui présenter leur point de vue mais a néanmoins le pouvoir discrétionnaire de faire ce qui lui plaît. On s'est vraiment efforcé — même si ce n'est pas parfait — à dire clairement que le ministre a l'obligation de travailler de concert avec toutes les autres parties pour élaborer la stratégie.

[Texte]

Le sénateur Rose-Marie Losier-Cool: Monsieur le président, ma question suit un peu celle du sénateur Oliver. Lorsque nous parlons de l'ensemble de la partie stratégie, de la gestion des océans, aux pages 29, 30, 31, en collaboration avec d'autres ministères fédéraux, quels sont ces autres ministères? Quelles autorités ou quels pouvoirs législatifs ces autres ministères ont-ils sur la question des pêches et des océans?

[Traduction]

M. Parsons: Plusieurs autres ministères ont de tels pouvoirs et ils seront appelés à travailler avec le ministre des Pêches et des Océans. Je pense par exemple à Parcs Canada du ministère du Patrimoine canadien, en particulier à son rapport avec les zones de protection marine. Il y a aussi le ministre de l'Environnement qui est chargé de s'occuper des sources terrestres de la pollution d'une zone côtière. Évidemment, ces ministères doivent travailler en étroite collaboration, surtout dans la zone côtière.

M. Turner: L'exemple le plus frappant pour nous, c'est le ministre des Transports qui est chargé de l'application de la Loi sur la marine marchande et de ses dispositions réglementant les navires marchands et tous les bâtiments y compris les bateaux de pêche. Ça comprend la réglementation de l'exploitation des navires, qui peut avoir une incidence directe sur des questions intéressantes la stratégie de gestion des océans.

[Texte]

Le sénateur Losier-Cool: Avez-vous mentionné l'environnement pour la protection des habitats?

M. Parsons: Oui.

[Traduction]

Le sénateur Robertson: Dans le passé, le ministère des Pêches et des Océans avait une stratégie pour protéger et gérer les ressources marines et l'habitat. Quelle est la différence entre ce que prévoit ce projet de loi et ce qui s'est fait jusqu'à maintenant?

M. Parsons: Avant l'entrée en vigueur de cette loi, le ministère des Pêches et des Océans se servait de la Loi sur les pêches pour la gestion des mers.

Il y avait aussi quelques autres lois, mais c'était surtout celle-là qui traitait de la gestion, notamment la gestion des pêches, la conservation des ressources halieutiques et la protection des habitats essentiels aux poissons.

This piece of legislation is much broader in scope. It picks up on the oceans part in the Minister of Fisheries and Oceans mandate in a much more tangible way. Although the Minister of Fisheries and Oceans had the title of Minister of Fisheries and Oceans in the past, to a large extent, the oceans side of that was kind of words standing there without much import in practice.

Through the merger of the Canadian Coast Guard with the old Department of Fisheries and Oceans, what we now have in practice is truly an oceans-focused department, a department whose scope goes beyond the traditional focus on fisheries. Fisheries is still there, but it is part of a much broader scope and ambit.

This piece of legislation was also spurred to some extent by a study that was done for the Prime Minister by the National Advisory Board on Science and Technology, which did a review of Canada's policies with respect to oceans. That board concluded that there had been a significant gap and that legislative action should be taken to fill that void. With that conclusion, as well as some reorganization within government, these things came together and were the genesis of this piece of legislation.

Senator Robertson: Does this act impact on provinces' responsibilities in Canada's maritime zones? For instance, in Canada's Atlantic province, how does it impact what has been our provincial responsibilities and have they generally supported this legislation?

Mr. Parsons: There have been discussions with the provinces during the course of the development of this legislation.

The legislation does not impinge upon provincial rights or jurisdictions in any way.

It implicitly recognizes that the provinces, territories and others have certain powers and responsibilities. The intent of the legislation is to bridge these issues. For example, in the coastal zone, where you get into issues where the federal and provincial governments, municipalities, and so on, are involved, the intent is to develop an integrated planning approach which would bring these groups together to the table as partners, forging a partnership for the future.

Senator Robertson: I wish to go to another issue at this time.

What countries have ratified the United Nations Convention on the Law of the Sea?

Mr. Parsons: A sufficient number of countries have now ratified the Law of the Sea such that it is legally in force. The number that was required was 60. To date, more than 60 countries have ratified the convention. I do not have the exact number with me as to how many have ratified, but in 1982, 151 states signed the convention. I can get that information to you, because the status changes with other countries coming on stream.

Senator Robertson: When did we ratify?

Mr. Parsons: That is a good question. Work is under way on drafting legislation that would lead to ratification of the UN Convention on the Law of the Sea by Canada. I cannot give you the exact date as to when that will occur, but our colleagues in Foreign Affairs are working on legislation.

Cette loi-ci a un champ d'application beaucoup plus vaste. Elle vise bien plus concrètement la dimension océans du ministère des Pêches et des Océans. Même si le ministre des Pêches et des Océans porte ce titre depuis un bon bout de temps, il faut dire que, dans une large mesure, la composante océans ne voulait pas dire grand-chose en pratique.

Depuis la fusion de la Garde côtière canadienne et de l'ancien ministère des Pêches et des Océans, nous avons maintenant un ministère qui focalise vraiment sur les océans et dont les intérêts débordent largement la sphère traditionnelle des pêches. On s'occupe encore des pêches mais c'est dans un cadre beaucoup plus vaste.

Cette loi a été en partie inspirée par une étude effectuée pour le premier ministre par le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie qui a examiné les politiques du Canada concernant les océans. Le Conseil a conclu qu'il y avait une profonde lacune que seule une loi pourrait combler. Devant une telle conclusion et à la suite d'une réorganisation du gouvernement, les choses se sont emboîtées pour aboutir finalement à ce projet de loi.

Le sénateur Robertson: Est-ce que cette loi aura un effet sur les obligations des provinces dans les zones maritimes canadiennes? Par exemple, dans les provinces de l'Atlantique, quel effet aura-t-elle sur les responsabilités qu'ont assumées les gouvernements provinciaux jusqu'à maintenant et ont-ils appuyé la loi?

M. Parsons: Il y a eu des discussions avec les provinces durant l'élaboration du projet de loi.

La loi n'empiète sur aucun droit ni sur aucune compétence des provinces.

Elle reconnaît tacitement que les gouvernements provinciaux et territoriaux et d'autres aussi ont certains pouvoirs et certaines obligations. Cette loi a pour objet de jeter un pont. Par exemple, dans la zone côtière où certains problèmes nécessitent l'intervention du fédéral, des provinces et des municipalités, et cetera, nous voulons mettre en oeuvre une gestion intégrée qui mettrait tous ces ordres de gouvernement sur un pied d'égalité et les regrouperait autour d'une table afin de former un partenariat pour l'avenir.

Le sénateur Robertson: Je vais passer à un autre sujet.

Quels pays ont ratifié la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer?

M. Parsons: La convention a déjà été ratifiée par un nombre de pays suffisant pour qu'elle ait pris effet. Il en fallait 60 et plus de 60 pays l'ont déjà ratifiée. Je n'ai pas le chiffre exact sous les yeux, mais je sais que 151 pays ont signé la convention en 1982. Je peux me renseigner si vous y tenez, parce que la situation change à mesure que d'autres pays ratifient la convention.

Le sénateur Robertson: Quand l'avons-nous ratifiée?

M. Parsons: Excellente question. On est en train de rédiger la loi qui ratifiera la Convention de l'ONU sur le droit de la mer au Canada. Je ne saurais vous dire à quelle date précise cela se fera, mais nos collègues des Affaires étrangères y travaillent.

Senator Robertson: Have you any idea when it will be considered appropriate to ratify? What seems to be holding up our participation in that ratification?

Mr. Parsons: At the moment, the people who are drafting this legislation are looking at the necessary changes to Canadian statutes, which must be made in order to bring those statutes in line with the provisions of the Law of the Sea convention. They are moving in that direction. They are drafting legislation, but I cannot give you a date as to when it will be introduced.

Senator Jessiman: Is Bill C-26 a necessary step towards Canada's ratification of the United Nations Convention on the Law of the Sea or not?

Mr. Parsons: I would ask the legal advisor from the Department of Justice to comment upon that.

Mr. Alan Willis, Specialized Legal Advisory Services (International), Department of Justice: It is not an essential step; nevertheless, it makes a contribution to our being able to ratify because it implements the basic jurisdictional zones that are created by the 1982 convention, including the exclusive economic zone and the contiguous zone.

Senator Jessiman: You said that you consulted with the provinces and the territories. Do they all support it or do any of the provinces or territories not support it?

Mr. Parsons: To my knowledge, one province stated some difficulty with this, namely, Quebec.

Senator Jessiman: Clause 47(2) reads:

Fees for a service or the use of a facility that are fixed under subsection (1) may not exceed the cost to Her Majesty...

For clauses 48 and 49, the fees there are not limited in any way. Is there a reason? If so, could you tell us that reason? Will you make a profit?

Mr. Turner: The section to which you are referring, which has a restriction on it, is the normal operation of the government of Canada with respect to not recovering more for a specific service than that specific service costs to provide. There are numerous examples. For example, it could be making available a ship, in my case from the Coast Guard, to carry out some function for the private sector. We put a fee in place to cover that cost and the cost that is recovered cannot be more than the total cost to us to provide it.

You may also have situations — for which the other section is intended — in which the government has certain intellectual property rights, for example, or certain work that is being done by its own public servants or in its own laboratories, under the responsibility of Dr. Parsons, for which the developmental costs may be fixed at a certain level but for which the value of the intellectual property is far in excess of the actual cost of having developed or invented it. In those cases, you do not want to restrict the government in its ability to bring in revenues from licensing or sales of technology or inventions or an intellectual property. The intention is to allow more than the direct cost of developing that idea.

Le sénateur Robertson: Avez-vous une idée du moment où il sera jugé opportun de ratifier la convention? Qu'est-ce qui semble retarder les choses?

M. Parsons: Pour le moment, ceux qui se chargent de rédiger la loi sont en train d'examiner toutes les modifications qu'il faudra apporter aux diverses lois canadiennes pour les rendre conformes aux dispositions de la Convention sur le droit de la mer. Ça avance. Ils sont en train de rédiger la loi, mais je ne connais pas la date à laquelle le projet de loi sera présenté.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que le projet de loi C-26 est une étape nécessaire à la ratification par le Canada de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer?

M. Parsons: Je vais demander au conseiller juridique du ministère de la Justice de répondre à la question.

M. Alan Willis, Services juridiques spécialisés (droit international), ministère de la Justice: Ce n'est pas une étape essentielle; néanmoins, la loi contribue au processus de ratification en définissant les zones de compétence créées par la convention de 1982, y compris la zone économique exclusive et la zone contiguë.

Le sénateur Jessiman: Vous avez dit que vous aviez consulté les provinces et les territoires. Sont-ils tous en faveur du projet de loi? Est-ce que certains sont contre?

M. Parsons: À ma connaissance, une seule province avait des réserves et c'est le Québec.

Le sénateur Jessiman: Je vous lis le paragraphe 47(2) du projet de loi:

Les prix fixés dans le cadre du paragraphe (1) ne peuvent excéder les coûts supportés par Sa Majesté [...]

Les articles 48 et 49 ne plafonnent pas ainsi les prix. Y a-t-il une raison? Dans l'affirmative, pourriez-vous nous l'expliquer? Allez-vous réaliser un bénéfice?

M. Turner: Cette disposition que vous citez et qui comporte une restriction est conforme à l'usage au gouvernement fédéral, c'est-à-dire que le prix facturé pour un service équivaut au coût du service. Je peux vous donner plein d'exemples. Ainsi, la Garde côtière, dont je suis responsable, pourrait mettre à la disposition d'une entreprise privée un navire chargé de remplir une mission donnée. Nous allons fixer le prix de ce service en fonction des frais qu'il nous occasionne et ce prix ne pourra pas dépasser le montant total des frais encourus.

Il peut aussi arriver — et c'est ce qui explique les autres dispositions — que le gouvernement détienne certains droits de propriété intellectuelle ou alors que le montant des coûts de développement établis pour des travaux effectués par des fonctionnaires fédéraux ou dans des laboratoires fédéraux, sous la direction de M. Parsons par exemple, soit bien inférieur à la valeur des droits de propriété intellectuelle. Dans un tel cas, il ne faut pas empêcher le gouvernement de tirer des recettes des licences qu'il accorde, de la vente de sa technologie, de ses inventions ou de sa propriété intellectuelle. Cette disposition permettra donc de tenir compte des coûts autres que les frais de développement d'une idée.

Senator Jessiman: With no limitation whatsoever, though.

Mr. Turner: Whatever the market would bear.

Mr. Parsons: An example of that would be in the area of biotechnology, where researchers and department subsistence laboratories working in the aquaculture area have made significant developments in terms of developing technologies which enable the growth of fish in a way which is beneficial to the aquaculture industry. A lot of that work is patentable. There are potential benefits to the government from that. These provisions would allow for the government to reap some rewards from this investment.

Senator Landry: In the table of contents, at number 6 on page 20, you say that there is a penalty of \$500,000 for contravening the regulations in a marine-protected area. What happens when it is the other way around, when it involves the Department of Public Works, the Department of Tourism, or Parks Canada?

Mr. Parsons: If they committed violations?

Senator Landry: Exactly.

Mr. Parsons: If they committed violations, then they would also be subject to charge and to penalty.

Senator Landry: I am making a study on the causeway. I find that for some of those causeways, no consideration was given at all for fishways.

Senator Stewart: The Canso Causeway, for example.

Senator Landry: Yes, the Canso Causeway, for one; but I am looking at several of them. There is one — and, I will not reveal the actual location because I am making a study on it now — that was a natural harbour that could take in a schooner with 200 tonnes of coal in 1880 without any problem. All these causeways originated between the fifties and the sixties. I think the idea, which was not a good one, came from Europe and no consideration was given to the fish stocks. I could name you one harbour, which I found was the worst, in which they killed all the shellfish, clams, oysters, and so on. They have been after the department for 10 years and more but have not received a response.

Mr. Parsons: There are provisions in the existing Fisheries Act. Two amendments contained in the existing Fisheries Act were introduced in the 1970s. They deal with the protection of fish habitat. These are powerful provisions. There is a process whereby, if someone proposes a development or activities which could harm fish habitat, harmful alteration, disruption or destruction of fish habitat cannot occur without authorization of the Minister of Fisheries and Oceans.

Since the Canadian Environmental Assessment Act was introduced under the Minister of the Environment more recent than that, if a decision was made to issue an authorization to allow such activity to occur, those particular provisions in the Fisheries Act would now trigger a review under the Canadian Environmental Assessment Act. Various stages of review can occur. There can be a screening to see whether there would be adverse impacts and perhaps the project could proceed. There could be a requirement for a comprehensive study much more in-depth than

Le sénateur Jessiman: Sans aucune restriction.

M. Turner: Les prix seront fixés en fonction du marché.

M. Parsons: Par exemple, en biotechnologie, les chercheurs et les laboratoires scientifiques des ministères dans le domaine de l'aquiculture ont mis au point des technologies pour améliorer la croissance des poissons, qui seront avantageuses pour l'industrie. Une bonne partie de ces travaux sont brevetables. Le gouvernement pourrait donc en tirer des revenus. Ces dispositions vont permettre au gouvernement de tirer certains bénéfices de son investissement.

Le sénateur Landry: Dans la table des matières, à la page 20, numéro 6, vous dites que quiconque contrevient aux règlements dans une zone de protection marine est passible d'une amende de 500 000 \$. Que se passera-t-il si c'est le contraire, si c'est le ministère des Travaux publics, celui du Tourisme ou Parcs Canada qui est en cause?

M. Parsons: Qui commet une infraction?

Le sénateur Landry: C'est ça.

M. Parsons: Si c'est un ministère qui commet une infraction, il pourra être accusé et il sera passible d'une amende.

Le sénateur Landry: Je suis en train de faire une étude sur les levées et je constate que certaines ont été construites sans prévoir de passe à poissons.

Le sénateur Stewart: Comme la levée de Canso.

Le sénateur Landry: Comme la levée de Canso, en effet. Mais j'en étudie d'autres. Il y en a une — et je ne vais pas vous dire laquelle parce que je suis en train d'examiner la situation — où il y avait un port naturel qui, en 1880, accueillait sans difficulté une goélette transportant 200 tonnes de charbon. Toutes ces levées ont été construites dans les années 50 et 60. L'idée, qui était mauvaise, a été importée d'Europe et on n'a pas du tout songé aux stocks de poissons. Je peux vous nommer un port — là où la situation est la pire à mon avis — où tous les coquillages et crustacés sont morts. Les gens demandent des comptes au ministère depuis au moins 10 ans, mais en vain.

M. Parsons: La version actuelle de la Loi sur les pêches contient certaines dispositions à cet égard. Elle contient deux amendements qui ont été introduits dans les années 70. Ils portent sur la protection de l'habitat du poisson. Ce sont des dispositions percutantes. Si quelqu'un propose un projet de développement ou des activités susceptibles de nuire à l'habitat du poisson, de l'altérer, de le perturber ou de le détruire, cela ne peut se faire sans l'autorisation du ministre des Pêches et des Océans.

Étant donné que la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale a été présentée sous la direction du ministre de l'Environnement avant cela, si l'on prenait la décision d'autoriser de telles activités, ces dispositions de la Loi sur les pêches déclencheraient un examen en vertu de cette loi. Cet examen peut se faire en plusieurs étapes. Il peut s'agir d'un examen préalable visant à déterminer si le projet aurait des répercussions néfastes et s'il peut aller de l'avant. Une étude plus approfondie que cela pourrait également s'imposer ou il pourrait être nécessaire

that, or there could be a requirement for a panel review where you set up an environmental assessment panel. With stipulated panel members, you conduct public hearings. The panel makes a report, and then the results of the panel review recommendations are considered by the Department of Fisheries and Oceans. Recommendations are then made to the federal cabinet.

A vivid example of that at the moment would be the proposed mine-mill project in Labrador with respect to Voisey's Bay and the mining development there. The federal and provincial governments are working together to put in place a joint panel review to assess the environmental impact of that project. That will take place over perhaps one-and-a-half years. That panel will then report their recommendations on the extent of adverse environmental impacts and on what kinds of mitigative measures might need to be put in place to minimize those impacts or avoid them. The government would then take that into account and respond in terms of giving the final approval for going ahead.

That is what modern legislation permits. In earlier days, those sorts of provisions were not in place.

Senator Landry: Exactly. Could you provide me with some of those acts and send them to me at a later date?

Mr. Parsons: Yes, most certainly.

Senator Stewart: To reinforce Senator Landry's point, when the Canso Causeway was built connecting the mainland of Nova Scotia to Cape Breton Island — or whichever way you want to put it — no provision was made for a fishway or even a tideway. The Department of Transport denied that it had any effect on adjacent lands, but *ex gratia* payments were made nevertheless. That did not meet the complaints of the fishermen who felt that the lower end of the gulf became an enclosed body of water, which had an effect upon fish stocks. Every once in a while one hears that complaint. There was a great deal of indifference when that causeway was built. That is a footnote to Senator Landry's point, which is a good one.

I wish to return to the whole question of fees. When I look in the interpretation section, I read that a marine installation or structure includes:

(c) any other work or work within a class of works prescribed pursuant to paragraph 26(1)(a);

I turn to the aforesaid provision, and I read that:

The Governor in Council may, on the recommendation of the Minister of Justice, make regulations

(a) prescribing a work or a class of works for the purpose of the definition "marine installation or structure" in section 2;

I have forgotten what the logical term is for this, but it is something close to being tautology; that is, two equals two. A marine instruction is, in effect, whatever the Governor in Council says is a marine installation or structure. That is hardly a descriptive definition, but that ties into the whole question of fees.

d'établir une commission d'évaluation environnementale composée de tels ou tels membres, qui tiendrait des audiences publiques. Cette commission ferait un rapport et les recommandations résultant de son examen seraient examinées par le ministère des Pêches et des Océans qui ferait ensuite des recommandations au Cabinet fédéral.

Le projet de construction d'une mine au Labrador pour exploiter le gisement de Voisey Bay est un exemple frappant. Les gouvernements fédéral et provincial essaient d'instaurer ensemble une commission d'examen qui sera chargée d'évaluer les incidences environnementales de ce projet. Cette évaluation durera environ un an et demi. Cette commission fera ensuite un rapport sur la portée des répercussions néfastes pour l'environnement et recommandera les mesures qu'il conviendrait peut-être d'adopter pour atténuer celles-ci le plus possible ou les éviter. Le gouvernement en tiendra compte et c'est lui qui donnera l'approbation finale.

Voilà ce que permet la législation moderne. Autrefois, de telles dispositions n'existaient pas.

Le sénateur Landry: Exactement. Pourriez-vous me faire parvenir certaines de ces lois à une date ultérieure?

M. Parsons: Certainement.

Le sénateur Stewart: J'ajouterais à ce qu'a dit le sénateur Landry que lorsque la levée de Canso reliant en quelque sorte la Nouvelle-Écosse à l'île du Cap-Breton a été construite, on n'a pris aucune disposition pour aménager une passe à poissons ni même un chenal de marée. Le ministère des Transports a nié que cet ouvrage avait des répercussions sur les terres adjacentes, mais il a néanmoins versé des allocations *ex gratia*, qui n'ont toutefois pas empêché les pêcheurs de se plaindre. Ceux-ci estimaient que la partie inférieure du golfe était devenue une masse d'eau fermée et que cela avait une influence sur les stocks de poissons. C'est une plainte que l'on entend de temps en temps. Les autorités ont fait preuve de beaucoup d'indifférence au moment de la construction de cette levée. Voilà ce que j'avais à ajouter à la remarque du sénateur Landry, qui est pertinente.

Je reviens à la question de la facturation. D'après l'article d'interprétation, les ouvrages en mer comprennent:

c) les autres ouvrages désignés — ou qui font partie d'une catégorie désignée — sous le régime de l'alinéa 26(1)a).

L'alinéa en question dit ceci:

Le gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du ministre de la Justice, prendre des règlements pour:

a) désigner des ouvrages ou catégories d'ouvrages pour l'application de la définition de «ouvrages en mer», à l'article 2;

J'ai oublié le terme que l'on emploie pour cela en logique mais c'est quelque chose qui ressemble à une tautologie, comme le fait de dire que deux est égal à deux, par exemple. En fait, c'est le gouverneur en conseil qui décide de ce qui constitue des «ouvrages en mer». Ce n'est pas une définition très descriptive, mais c'est lié à la question de la facturation.

Mr. Parsons: At this point, I should point out something which I did not point out in my introductory remarks, namely, that a number of existing pieces of legislation have been modified and incorporated into this Oceans Act. One example is the Territorial Sea and Fishing Zones Act, which is administered by the Minister of Foreign Affairs. For example, you were referring to clause 26. If you turn to clause 25, it talks about regulations being made on the recommendation of the Minister of Foreign Affairs pertaining to the zones, the base lines, and so forth. Clause 26 pertains to recommendations being made on the recommendation of the Minister of Justice. This relates to the incorporation into this act of an existing piece of legislation, the Canadian Laws Offshore Application Act.

Mr. Willis is an expert on this, and I will ask him to explain how this relates.

Mr. Willis: The main point is what Dr. Parsons said, namely that this definition, plus the regulation-making power to expand on the classes of marine installations and structures, has simply carried forward from the existing legislation and is not new.

Going back approximately 10 years, when the Canadian Laws Offshore Application Act was developed, we thought it was essential to anticipate and provide enough flexibility to take account of new kinds of technology. While the basic concept of a marine installation or a structure to which Canadian laws would apply under this definition was primarily related to oil and gas rigs, as well as pipelines and the various known forms of technology that are listed in paragraph (a), we thought it was useful to have a power to broaden that and to identify new types of off-shore structures that might come into being in the future, such as artificial islands.

I have seen statutory definitions that are more tautologist in the sense that they give no definition at all and give a blanket power to the Governor in Council to define. Here, at least, we have two fairly precise categories to which we may add by way of further definitions.

Senator Stewart: Could the term "facility", as used in clause 47, be included under the general category of "marine installation or structure" as in the interpretation as amplified by clause 26(1)?

Mr. Parsons: If you look at clause 47(1), it states that:

The Minister may, subject to any regulations...fix the fees to be paid for a service or the use of a facility provided under this Act by the Minister, the Department or any board or agency of the Government of Canada for which the Minister has responsibility.

This other clause 26, as Mr. Willis was describing, was incorporated from the Canada Laws Off-shore Application Act and is intended to apply. That would not fall under this clause 47 provision. This is a regulatory power with respect to offshore installations and structures, which had its origin in derricks, oil rigs, and so forth.

M. Parsons: Je voudrais signaler quelque chose dont je n'ai pas parlé dans mon exposé, à savoir qu'un certain nombre de textes de loi actuels ont été modifiés et incorporés à cette Loi sur les océans, notamment la Loi sur la mer territoriale et la zone de pêche, qui est administrée par le ministre des Affaires étrangères. Vous parliez de l'article 26. Si vous examinez l'article 25, vous constaterez qu'il parle des règlements pris sur la recommandation du ministre des Affaires étrangères en ce qui concerne notamment les zones et la ligne de base. L'article 26 porte sur les règlements pris sur la recommandation du ministre de la Justice. Cette disposition vient de l'intégration à ce projet de loi d'un texte de loi existant, à savoir la Loi sur l'application extracôtière des lois canadiennes.

M. Willis est un expert en la matière et je lui demanderai de vous expliquer le rapport qui existe entre les deux.

M. Willis: Comme l'a dit M. Parsons, le point essentiel est que cette définition ainsi que le pouvoir de réglementation permettant d'établir d'autres catégories d'ouvrages en mer, ont été tout simplement repris dans la loi actuelle. Ce n'est donc rien de nouveau.

Il y a une dizaine d'années, lorsque la Loi sur l'application extracôtière des lois canadiennes a été élaborée, nous avons jugé essentiel de prévoir une latitude suffisante pour tenir compte de nouveaux types de technologies. Alors qu'en vertu de cette définition, la notion d'ouvrages en mer s'appliquait principalement à des tours de forage de puits de pétrole et de gaz ainsi qu'aux canalisations et aux divers types de technologies énumérées à l'alinéa a), nous avons jugé bon d'accorder le pouvoir d'y ajouter de nouveaux types d'ouvrages en mer susceptibles de faire leur apparition dans l'avenir, comme des îles artificielles.

J'ai déjà vu dans certaines lois des définitions plus tautologiques que cela en ce sens qu'il ne s'agit pas du tout de définitions et que ces dispositions accordent en bloc au gouverneur en conseil le pouvoir de déterminer de quoi il s'agit. Dans ce cas-ci, on a prévu au moins deux catégories d'ouvrages relativement précises auxquelles on peut en ajouter d'autres.

Le sénateur Stewart: Les «installations» dont il est question à l'article 47 pourraient-elles faire partie de la catégorie générale des «ouvrages en mer» tels qu'ils sont définis dans l'article d'interprétation et repris au paragraphe 26(1)?

M. Parsons: Le paragraphe 47(1) dit en fait ceci:

Le ministre peut, sous réserve des règlements d'application du présent article éventuellement pris par le Conseil du Trésor, fixer les prix à payer pour la fourniture de services ou d'installations au titre de la présente loi par lui-même ou le ministère, ou tout organisme fédéral dont il est, du moins en partie, responsable.

Comme l'a expliqué M. Willis, l'article 26 en question est un article qui a été tiré de la Loi sur l'application extracôtière des lois canadiennes et on compte l'appliquer. Ce n'est pas ce dont il est question à l'article 47. L'article 26 confère un pouvoir de réglementation s'appliquant aux ouvrages en mer. Il s'agissait à l'origine des derricks, des tours de forage, et autres structures analogues.

Senator Stewart: You are saying that the term “facility” in clause 47(1) does not fall within either the definition set for in the interpretation section or in clause 26(1)(a).

Mr. Parsons: I was referring specifically to clause 26(1)(a). If you could direct me to the interpretation section, I will check it.

Senator Stewart: It is on page two and reads:

(c) any other work or work within a class of works prescribed pursuant to paragraph 26(1)(a);

Mr. Parsons: Were you referring to the definition of a marine installation or structure there?

Senator Stewart: Yes.

Mr. Parsons: That is intended to apply with respect to the clause 26 provisions.

Senator Stewart: Yes, but my question is with respect to the relationship between the clause 26 provisions and clause 47. Is there an overlap there?

Mr. Parsons: No, there is not an overlap. Perhaps Mr. Willis could explain it more explicitly.

Mr. Willis: The definition in clause 2 of “marine installation structure”, as well as the supplementary powers under clause 26(1)(a), would take effect only where the expression “marine installation or structure” appears in the legislation. In clause 47, we are not using that particular phrase, so I would not see a relationship between the two.

Senator Stewart: We can take it, then, that there is not an overlapping relationship?

Mr. Willis: That is correct.

Senator Stewart: To shift to another area, we have definitions of Canada’s maritime zones. These were described for us quite clearly at the beginning of the presentation. Honourable senators know that the Foreign Affairs Committee has been interested in Canada’s failure to achieve a working plan arrangement with the European Union.

Evidently, we did not receive the signature of a working plan agreement with the European Union on June 26 of this year because of the *Estai* incident. Did the *Estai* incident occur outside Canada’s maritime zones?

Mr. Parsons: Mr. Willis could correct me on this, but, yes, the *Estai* incident occurred outside the 200-mile fishery zone which exists.

Senator Stewart: The present bill would not have any bearing whatsoever upon an incident such as that? The jurisdiction purported to be exercised by this bill stops at the outer limit of Canada’s maritime zones. Is that correct?

Mr. Parsons: With respect to Canada’s rights and responsibilities pertaining to an exclusive economic zone, it would stop at 200 miles. With respect to continental shelf rights and responsibilities, it would go beyond 200 miles on the East Coast.

Senator Stewart: But the continental shelf would not have affected the *Estai* incident?

Le sénateur Stewart: Vous dites que la définition donnée dans l’article d’interprétation ou à l’alinéa 26(1)a ne s’applique pas aux «installations» dont il est question au paragraphe 47(1).

M. Parsons: Je parlais en fait de l’alinéa 26(1)a. Si vous pouvez me dire où se trouve l’article d’interprétation, je vérifierai.

Le sénateur Stewart: Il se trouve à la page trois et dit ceci:

c) les autres ouvrages désignés — ou qui font partie d’une catégorie désignée — sous le régime de l’alinéa 26(1)a.

M. Parsons: Parlez-vous de la définition de «ouvrages en mer»?

Le sénateur Stewart: Oui.

M. Parsons: Cette définition est censée s’appliquer aux dispositions de l’article 26.

Le sénateur Stewart: Oui, mais ma question porte sur le lien qui existe entre ces dispositions et celles de l’article 47. Y a-t-il chevauchement?

M. Parsons: Non. M. Willis pourrait peut-être vous expliquer cela plus clairement.

M. Willis: La définition de «ouvrages en mer», qui se trouve à la page trois, ainsi que les pouvoirs supplémentaires émanant de l’alinéa 26(1)a, ne s’appliquent qu’aux dispositions du projet de loi où l’on retrouve le terme «ouvrages en mer» comme tel. Ce n’est pas le terme qui est employé à l’article 47 et par conséquent, je ne vois aucun lien entre les deux.

Le sénateur Stewart: Par conséquent, on peut partir du principe qu’il n’y a pas de chevauchement?

M. Willis: C’est exact.

Le sénateur Stewart: Passons à autre chose, c’est-à-dire à la description des zones maritimes du Canada. Celles-ci ont été décrites de façon assez claire au début de l’exposé. Mes collègues savent que le comité des affaires étrangères s’est intéressé au fait que le Canada ne soit pas parvenu à s’entendre sur un plan de travail avec l’Union européenne.

Nous n’avons évidemment pas obtenu la signature d’une entente concernant un plan de travail avec l’Union européenne le 26 juin 1996 à cause de l’incident du *Estai*. Cet incident s’est-il produit en dehors des zones maritimes canadiennes?

M. Parsons: Je demanderais à M. Willis de rectifier si je me trompe, mais l’incident du *Estai* s’est produit à l’extérieur de la zone de pêche de 200 milles.

Le sénateur Stewart: Le projet de loi n’aurait donc rien à voir avec un incident de ce genre? La compétence que l’on est censé exercer en vertu de ce projet de loi s’arrête à la limite des zones maritimes canadiennes. Est-ce exact?

M. Parsons: En ce qui concerne les droits et responsabilités du Canada par rapport à une zone économique exclusive, celle-ci s’arrête à une distance de 200 milles. En ce qui concerne les droits et responsabilités s’appliquant au plateau continental, la compétence s’étend au-delà d’une distance de 200 milles de la côte est.

Le sénateur Stewart: Mais le plateau continental n’aurait pas été touché par l’incident du *Estai*?

Mr. Parsons: The *Estai* incident is a fisheries protection issue. The relevant legislation at the moment in Bill C-29. This legislation would not in any way touch or infringe upon that.

Senator Oliver: I should like to follow up on the word "facility" that was raised by Senator Stewart. You concluded that there was no overlap.

In the other place, the Area 19 Snowcrab Fishermen's Association of Chéticamp appeared. They had great difficulty with this word "facility." They said:

We find the wording set out in part III, clause 49, wherein the minister is authorized, subject to Treasury Board regulations, to fix fees for a service or use of a facility, to be ambiguous. We can find no definition of a facility.

Clause 50, which also gives the minister the ability to charge fees for products, rights and privileges, also gives us some grave concerns with respect to partnering agreements and double fee structures. Our understanding of public-private partnering is that many services that have heretofore been provided by the government's largesse may be contracted out to the private sector.

They go on to say that they do not mind paying for things which are legitimate, but:

In cases where fishermen pay for the cost of services such as dockside monitoring, data collection, and scientific research, we take the position that fees for products, rights and privileges, if they are with respect to those services, must be adjusted accordingly...

So that there is no discrimination or double jeopardy as a result.

Are the concerns raised by these crab fishermen in the other place legitimate concerns? If they are, how can they be corrected by amendments to this statute?

Mr. Parsons: The honourable senator is quite correct in referring to the testimony by these witnesses before House of Commons standing committee. They were among several groups who raised questions about whether certain provisions in the Oceans Act would be the vehicle for partnering in fisheries or for charging fees for certain access-to-fish-resources issues, and so forth.

Those issues were discussed at great length with them. In addition to their appearance before the standing committee, there were also meetings between departmental officials and the crab fishermen representatives. There were briefings subsequently in the region which went a long way to allay the concerns which had been raised at that point during the proceedings.

M. Parsons: L'incident du *Estai* est une question de protection de la pêche. Pour le moment, c'est le projet de loi C-29 qui s'applique à ce genre de problème. Le présent projet de loi n'interviendrait pas du tout dans ce genre de situation.

Le sénateur Oliver: Je voudrais continuer à parler du problème soulevé par le sénateur Stewart à propos du terme «installations». Vous en êtes arrivés à la conclusion qu'il n'y avait pas de chevauchement.

Les représentants de la section 19 de l'association des pêcheurs de crabe des neiges de Chéticamp ont témoigné devant le comité de la Chambre des communes. Ils ont eu beaucoup de difficulté avec le terme «installations». Ils ont dit ceci:

Nous trouvons que le libellé de l'article 49, dans la Partie III, qui autorise le ministre, sous réserve des règlements pris par le Conseil du Trésor, à fixer les prix à payer pour la fourniture de services ou d'installations, est ambigu. Nous n'arrivons pas à trouver de définition du terme «installations».

L'article 50, qui permet également au ministre de fixer des prix pour la fourniture de produits ou l'attribution de droits ou d'avantages, nous préoccupe également beaucoup en ce qui concerne les ententes de partenariat et les structures tarifaires doubles. D'après nous, les partenariats entre le secteur public et le secteur privé visent à donner en sous-traitance à ce dernier la plupart des services qui avaient été jusqu'alors fournis par le gouvernement.

Ils ont ajouté qu'ils ne voient pas d'inconvénients à payer des services légitimes mais que:

Dans les cas où les pêcheurs paient le coût de services comme ceux de vérification à quai, de collecte des données et de recherche scientifique, nous estimons que les prix à payer pour la fourniture de produits ou l'attribution de droits ou d'avantages doivent être rajustés en conséquence, s'ils concernent ces services [...]

Cela permettrait d'éviter toute injustice ou double facturation.

Les préoccupations de ces pêcheurs de crabe sont-elles légitimes? Dans l'affirmative, comment peut-on y remédier en apportant certaines modifications à cette loi?

M. Parsons: C'est effectivement ce qu'ont dit ces témoins devant le comité permanent de la Chambre des communes. À l'instar de plusieurs autres groupes, ils ont demandé si certaines dispositions de la Loi sur les océans seraient un moyen de créer des partenariats dans le domaine de la pêche ou un moyen de faire payer des redevances pour l'accès aux ressources halieutiques, par exemple.

Ces problèmes ont été longuement débattus avec les intéressés. En plus de comparaître devant le comité permanent, les représentants des pêcheurs de crabe ont rencontré des fonctionnaires du ministère. On a également tenu dans la région des séances d'information qui ont largement contribué à apaiser les craintes exprimées au cours des délibérations.

There was confusion at one point in the minds of a number of people about the relationship between the Fisheries Act and the Oceans Act. This is, in part, where this occurs.

Senator Oliver: You said to Senator Stewart today that things in relation to fisheries will be covered by the Fisheries Act which is now in the other place.

Mr. Parsons: That is correct. In the briefings and subsequent discussions which occurred with these and some other witnesses, it was made very clear by officials before the standing committee and by the minister in the House of Commons that this act is not intended and cannot be used to regulate fisheries. A much more comprehensive and amended Fisheries Act is coming forward which deals with the issues of partnerships and partnering; and with the minister's powers to conserve and to protect fish habitat, which deals with the question of allocating fish resources, licensing provisions, and so on. It is explicit in there.

Senator Oliver: Is there any overlap in these two statutes?

Mr. Parsons: No, there is no overlap in them. That point was explained.

This concern was raised as the standing committee in the House of Commons began to review the bill and to examine it clause by clause. After examination of the issue, it was concluded that there was no overlap on that issue.

Senator Oliver: Is there an overlap on any issue between the two acts?

Mr. Parsons: No.

Senator Robertson: Are there any contradictions between this act and the Fisheries Act which is coming to us? I presume the Fisheries Act will be immensely concerned with the economic opportunities, for example, in Atlantic Canada. Is there anything in this legislation that would contradict the thrust of the department in exploring all economic opportunities?

Mr. Parsons: No, there would not be anything in this act. There is nothing in this act which would adversely impact in that way. The intent of this act — I talked about guiding principles and sustainable development — is a balance between the conservation aspect and the developmental opportunities. These acts have been drafted by people who are knowledgeable of both acts. Great care has been taken to ensure there is no overlap.

Senator Robertson: We do not have to remind ourselves often that, even with the greatest of care, there can still be some ambiguity.

Mr. Parsons: I would be the first to admit that, yes.

Senator Robertson: In terms of the integrated management plans involving stakeholders through active consultations, when the consultation process does not produce agreement does the act

À un moment donné, la confusion régnait dans l'esprit de certaines personnes au sujet du rapport entre la Loi sur les pêches et la Loi sur les océans. C'est en partie de là que vient le malentendu.

Le sénateur Oliver: Vous avez dit aujourd'hui au sénateur Stewart que les questions qui concernent les pêches seront couvertes par la Loi sur les pêches, qui est actuellement à l'étude à l'autre endroit.

M. Parsons: C'est exact. Au cours des séances d'information et des discussions ultérieures qui ont eu lieu avec ces témoins ainsi que d'autres, les fonctionnaires et le ministre ont dit clairement, les uns devant le comité permanent et ce dernier devant la Chambre des communes, que cette loi ne vise pas et ne peut servir à réglementer les pêches. Il existera bientôt une Loi sur les pêches beaucoup plus détaillée et largement modifiée qui réglera la question des partenariats et celle des pouvoirs du ministre en matière de conservation et de protection de l'habitat des poissons, ainsi que celle de la répartition des ressources halieutiques et de l'attribution des permis. C'est indiqué de façon explicite dans cette loi.

Le sénateur Oliver: Existe-t-il un certain chevauchement entre ces deux lois?

M. Parsons: Non, aucun. Cela a été expliqué.

Le problème a été soulevé lorsque le comité permanent de la Chambre des communes a commencé à étudier le projet de loi article par article. Il en est arrivé à la conclusion qu'il n'y avait pas de chevauchement à cet égard.

Le sénateur Oliver: Existe-t-il un certain chevauchement entre les deux lois sur certains points?

M. Parsons: Non.

Le sénateur Robertson: Existe-t-il certaines contradictions entre ce projet de loi et la Loi sur les pêches qui s'en vient? Je présume que la Loi sur les pêches s'intéressera de très près à l'exploitation des possibilités économiques dans le Canada Atlantique, par exemple. Existe-t-il dans le présent projet de loi des dispositions qui vont à l'encontre de la volonté du ministère d'envisager toutes les possibilités économiques?

M. Parsons: Non, pas du tout. Aucune disposition de cette loi n'aurait de conséquences néfastes à cet égard. L'objet de cette loi — j'ai parlé de principes directeurs et de développement durable — est de réaliser un certain compromis entre la nécessité de faire de la conservation et les possibilités de développement. Ces projets de loi ont été rédigés par des personnes qui connaissent bien les deux textes. On a soigneusement évité tout chevauchement.

Le sénateur Robertson: Il est inutile de rappeler que même en prenant toutes les précautions voulues, une certaine ambiguïté peut subsister.

M. Parsons: Je suis le premier à l'admettre.

Le sénateur Robertson: En ce qui concerne les plans de gestion intégrée à l'élaboration desquels participeraient les intervenants par voie de consultation, le projet de loi prévoit-il un

provide for a dispute settlement process? What happens when it breaks down?

Mr. Parsons: The underlying approach in this act is that development of these integrated management plans will occur through a process of collaboration — that is, working together.

There will be differing views. On certain issues, some provinces will have views that differ from those of the federal agencies concerned. The intent is that that would work through a process of discussion and a consensus would be achieved. If there were no consensus, there would not be action to accept. For example, if, in the case of marine protected areas, the Minister of Fisheries and Oceans deemed that a fisheries resource or habitat, or any of the other things that fall under the MPA provisions, were at risk and in need of immediate attention, there is an emergency provision for that and regulation-making power for the longer term.

In terms of the generic approach toward coordinated and collaborative integrated planning, there are no similar provisions in this act for the Minister of Fisheries and Oceans to say, "To heck with what you say; this is what I will do."

Senator Robertson: Should that happen, we will have to figure that out.

Mr. Turner, search and rescue falls under your jurisdiction?

Mr. Turner: Yes. We work in close cooperation with National Defence. The Minister of National Defence is the spokesman for search and rescue in the House of Commons.

Senator Robertson: Those of us who live on the Atlantic Coast are concerned about the adequacy of search rescue with the antiquated equipment that we have.

Mr. Turner: You may be referring to the antiquated equipment which has wings on top — helicopters. Those pieces of antiquated equipment, I am pleased to say, are not part of the Coast Guard. Our search and rescue equipment is in fairly good shape along the coasts in Atlantic Canada, particularly the shore-based life boats. For example, in the maritimes we are about two-thirds of the way through a program to replace older 44-foot search and rescue life boats with a brand new generation of 54-foot, more capable, more powerful and faster life boats capable of providing better service.

Senator Robertson: That is good.

Mr. Turner: In the offshore, we are facing a major challenge with respect to maintaining salvor coverage because of the budget situation we are in. With the integrated fleet of the department that is now under the Canadian Coast Guard, we are trying to ensure that we make the best use of every vessel that remains within the department and the fleet and we are working closely with our

système de règlement des différends au cas où les parties n'arriveraient pas à se mettre d'accord à la suite des consultations? Que se passe-t-il si les consultations sont rompues?

M. Parsons: Ce que ce projet de loi prévoit, c'est la collaboration des parties à l'élaboration de ces plans de gestion intégrée.

Certaines divergences d'opinions se manifesteront. Sur certaines questions, certaines provinces auront des opinions différentes de celles des organismes fédéraux concernés. L'objectif est de régler ces problèmes par la discussion et la recherche d'un consensus. Au cas où l'on n'y arriverait pas, aucune autre tentative d'acceptation ne serait faite. Par exemple, si, en ce qui concerne les zones de protection marine, le ministre des Pêches et des Océans estimait qu'une ressource halieutique ou un habitat, ou tout autre élément couvert par les dispositions de l'entente sur le plan de gestion était en danger ou avait besoin d'attention dans l'immédiat, une disposition d'urgence est prévue, ainsi qu'un pouvoir de réglementation, à long terme.

En ce qui concerne d'une façon générale la planification intégrée basée sur la coordination et la collaboration, ce projet de loi ne contient aucune disposition analogue permettant au ministre des Pêches et des Océans de ne pas tenir compte de l'avis des intervenants et de prendre une décision tout seul.

Le sénateur Robertson: Si cela arrivait, il faudrait y réfléchir.

Monsieur Turner, les services de recherche et de sauvetage relèvent-ils de vous?

M. Turner: Oui. Nous travaillons en étroite collaboration avec la Défense nationale. C'est le ministre de la Défense nationale qui est le porte-parole des services de recherche et de sauvetage à la Chambre des communes.

Le sénateur Robertson: Ceux d'entre nous qui vivent sur la côte Atlantique ont des doutes sur l'efficacité des services de recherche et de sauvetage avec le matériel désuet actuel.

M. Turner: Vous faites peut-être allusion au matériel désuet doté d'hélices, aux hélicoptères. J'ai le plaisir de vous signaler que cela ne s'applique pas à la Garde côtière. Le matériel de recherche et de sauvetage que l'on utilise sur les côtes du Canada Atlantique est en assez bonne condition, surtout en ce qui concerne les bateaux de sauvetage qui se trouvent dans les stations. Par exemple, dans les Maritimes, nous avons réalisé environ les deux tiers d'un programme portant sur le remplacement des vieux modèles de bateaux de sauvetage de 44 pieds par une toute nouvelle génération d'embarcations de 54 pieds, qui sont plus performantes, plus puissantes et plus rapides et qui sont par conséquent capables d'assurer un meilleur service.

Le sénateur Robertson: C'est bien.

M. Turner: Nous avons par contre un gros défi à relever en ce qui concerne le maintien des services de sauvetage en haute mer, à cause de notre situation budgétaire. Grâce à la flotte intégrée du ministère qui relève maintenant de la Garde côtière canadienne, nous essayons de faire le meilleur usage possible de toutes les embarcations qui appartiennent au ministère et nous travaillons en

colleagues in DND to make sure that adequate salvor coverage is provided in the offshore.

Senator Robertson: If we want more information about helicopters, we must wait for the Department of Defence?

Mr. Turner: That would be the best course of action. We do play a limited role with our helicopters in search and rescue.

Senator Oliver: Were these 54-foot boats made in Atlantic Canada?

Mr. Turner: They were made in a couple of different locations. A couple were made in Georgetown in Atlantic Canada; others were made in a plant in Ontario. They are a standard design which we have been building for Eastern Canada. We are about to embark on the construction of a new series of small vessels of roughly 48 feet which are based on the U.S. Coast Guard's latest life boat design. The tender has not been awarded for those vessels yet. A number of those will be put on the West Coast and some in the Great Lakes. The ones that were felt to be best for the East Coast were the larger 54-foot vessels because of the more extreme conditions one experiences in the Atlantic in the winter time compared to the Inside Passage, for example, in British Columbia.

The vessels we are using to modernize the fleet on the East Coast are the larger, more capable, self-righting lifeboats of the Arun design. They seem to be working out extremely well. The units which have been delivered so far are performing at expectation or above and we are looking forward to completing the replacement program for those units along the coast.

Senator Stewart: I wish to ask a question about provincial involvement. Clause 26(1) reads:

The Governor in Council may, on the recommendation of the Minister of Justice, make regulations...

(k) making federal laws or laws of a province or any of their provisions applicable, in such circumstances as are specified in the regulations,

Could you give us examples of where a provincial statute would activate that power of the Governor in Council? Are we talking of things such as sewage disposal, for example?

Mr. Parsons: I will turn to Mr. Willis on this. These sections derive from the Canadian Laws Offshore Applications Act.

Mr. Willis: This section is carried forward from the Canadian Laws Offshore Application Act and is not aimed at any particular category of provincial statutes. It is designed to be extremely flexible to allow the application of any provincial statutes that might be considered necessary.

I can give a couple of examples. In the offshore legislation, under the Atlantic Accord and for Newfoundland in the oil and gas sector, certain provincial taxation statutes as well as provincial labour relations statutes have been applied to the offshore. That

étroite collaboration avec nos collègues du MDN pour continuer à assurer un service de sauvetage adéquat en mer.

Le sénateur Robertson: Faut-il attendre le ministère de la Défense pour avoir plus de renseignements sur les hélicoptères?

M. Turner: Ce serait le meilleur moyen. Nous jouons un rôle restreint avec nos hélicoptères de recherche et de sauvetage.

Le sénateur Oliver: Ces embarcations de 54 pieds ont-elles été construites au Canada Atlantique?

M. Turner: Elles ont été construites à deux endroits différents. Deux ou trois d'entre elles ont été fabriquées à Georgetown, au Canada Atlantique, tandis que d'autres ont été fabriquées dans une usine ontarienne. Il s'agit d'embarcations de type standard construites pour l'Est du Canada. Nous allons faire construire une nouvelle série de petites embarcations d'environ 48 pieds, d'après le tout dernier modèle de bateau de sauvetage de la Garde côtière américaine. Les contrats n'ont pas encore été accordés par voie d'adjudication. Quelques-unes de ces embarcations seront placées sur la côte ouest et certaines sur les Grands Lacs. Celles que l'on juge les meilleures pour la côte est sont les embarcations de 54 pieds, à cause des conditions plus extrêmes que l'on retrouve dans l'Atlantique en hiver, comparativement aux conditions qui existent par exemple dans l'Inside Passage, en Colombie-Britannique.

Les bateaux que nous construisons pour moderniser la flotte de la côte est sont des bateaux de type Arun, qui sont plus longs, plus performants et inchavirables. Ils semblent être très efficaces. Les bateaux qui ont été livrés jusqu'à présent répondent à nos attentes ou les dépassent et nous sommes impatients que notre programme de remplacement soit achevé.

Le sénateur Stewart: Je voudrais poser une question sur la participation des provinces. Le paragraphe 26(1) dit ceci:

Le gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du ministre de la Justice, prendre des règlements pour: [...]

k) rendre une règle du droit fédéral ou provincial applicable, dans les circonstances spécifiées, à tout ou partie, selon le cas: [...]

Pourriez-vous nous citer des cas où une loi provinciale inciterait le gouverneur en conseil à exercer ce pouvoir? Est-ce que ce serait le cas dans des domaines comme celui de l'évacuation des eaux usées, par exemple?

M. Parsons: Je laisse à M. Willis le soin de répondre. Ces articles sont tirés de la Loi sur l'application extracôtière des lois canadiennes.

M. Willis: Cet article est en effet tiré de cette dernière loi et il ne vise pas une catégorie spécifique de lois provinciales. Cet article a été conçu de façon à être extrêmement souple, pour permettre l'application de toutes les lois provinciales qui pourraient être jugées nécessaires.

Je peux vous citer deux ou trois exemples. En ce qui concerne les activités en mer, certaines lois fiscales provinciales et certaines lois provinciales régissant les relations de travail ont été appliquées dans le secteur pétrolier et gazier à Terre-Neuve, en

was done through special legislation but could, in future instances, be done through this provision.

Senator Stewart: That does assist.

I wish to return to something to which I referred earlier, namely, the matter of the review. Clause 52.(1) says:

The administration of this Act shall, within three years after the coming into force of this section, be reviewed by the Standing Committee on Fisheries and Oceans.

We are told that that means the committee in the other place. It goes on to say:

(2) The Committee shall undertake a comprehensive review...

I find this kind of provision offensive. In effect, it means that the Senate is telling the House of Commons what it is to do. In the same way as we would be offended if they undertook to tell us what we should do through our committees, I assume that they would have grounds for feeling that way.

In this case, I gather that this is a provision which originated in the House of Commons. They are placing statutory implications into the operation of their own house. It is bad, but I suppose if they want to inflict this kind of unconstitutional blemish on themselves, that is their business — at least, as far as we as senators are concerned. As citizens, we may think it is bad.

I will not suggest that we ask to be included in here. I think it is improper for statutory intervention into the proceedings of either house. Each house is master of its own business. If they want this, that is their business. I would not suggest that we undertake to amend, although initially I thought of suggesting that we do so.

Senator Robertson: Do we have other examples of that, Senator Stewart?

Senator Stewart: The classic case is the example that goes back to the review of the distribution legislation in 1963 or 1964. It required that the House of Commons shall do such and such. In the days when people paid attention to important constitutional principles, that kind of statute would never have been enacted. I do not blame the drafters; they are following the pressure from people in the other place. I think it is bad.

Senator Robertson: I have to agree with you.

Senator Stewart: However, it is there.

Senator Petten: Mr. Parsons, you mentioned the extra 12-mile zone and you referred to the 350 miles that our continental shelf goes out into the ocean.

Does this bill in any way affect the legislation now in place that looks after the straddling stocks? If I remember correctly, that legislation was Bill C-29, which was put in place approximately two years ago. Does this bill have any effect on that act, either in terms of cutting it out, shortening it, or whatever?

vertu de l'Accord atlantique. Cela s'est fait par le biais de lois spéciales mais cela pourrait se faire dorénavant en vertu de cette disposition.

Le sénateur Stewart: C'est utile.

Je reviens quelques instants à une chose dont j'ai déjà parlé, à savoir la question de l'examen. Le paragraphe 52(1) dit ceci:

Le comité permanent des pêches et des océans est chargé de l'examen de l'application de la présente loi, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur du présent article.

On nous dit qu'il s'agit du comité de la Chambre. L'article 52 ajoute ceci:

(2) Le comité examine à fond [...]

Je trouve ce type de disposition choquante. En effet, cela veut dire que le Sénat dit que faire à la Chambre des communes. Nous serions également choqués si celle-ci nous disait que faire par le biais de nos comités; j'en déduis qu'elle aurait de bonnes raisons de réagir comme nous le ferions.

En l'occurrence, il s'agit, si je comprends bien, d'une disposition qui émane de la Chambre des communes. Celle-ci s'impose donc elle-même des contraintes législatives en ce qui concerne son propre fonctionnement. Ce n'est pas bon, mais je suppose que c'est son affaire, si elle tient à s'imposer ce genre de contrainte anticonstitutionnelle. C'est du moins notre opinion en tant que sénateurs. En tant que citoyens, on peut juger que c'est une mauvaise chose.

Je n'irais pas jusqu'à recommander que nous demandions d'être inclus. J'estime que toute intervention législative dans le déroulement des délibérations d'une des deux chambres est déplacée. Chaque chambre peut mener ses affaires comme elle l'entend. Si c'est ce que veut la Chambre des communes, c'est son affaire. Je ne recommande pas de proposer un amendement à ce paragraphe, même si c'est ce que je comptais faire initialement.

Le sénateur Robertson: Existe-t-il d'autres exemples de ce genre, sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: L'exemple classique est celui de la législation sur la répartition de 1963 ou 1964. Elle obligeait la Chambre des communes à faire telle ou telle chose. À l'époque où l'on faisait attention aux principes constitutionnels importants, ce genre de loi n'aurait jamais été promulguée. Je ne fais pas de reproche aux rédacteurs; ils subissent les pressions des députés. J'estime que c'est mauvais.

Le sénateur Robertson: Je ne peux qu'être d'accord avec vous.

Le sénateur Stewart: C'est bien ce qui arrive.

Le sénateur Petten: Monsieur Parsons, vous avez parlé de la zone supplémentaire de 12 milles et vous avez dit que la limite de notre plateau continental se situait à 350 milles des côtes.

Ce projet de loi a-t-il une incidence quelconque sur la loi visant à protéger les stocks chevauchants? Si j'ai bonne mémoire, il s'agissait du projet de loi C-29, qui remonte à environ deux ans. Le présent projet de loi a-t-il une incidence sur celui-ci, autrement dit, réduit-il cette zone, par exemple?

Mr. Parsons: My understanding is that this legislation as drafted would not in any way impinge on Bill C-29. Perhaps Mr. Willis could confirm that.

Mr. Willis: Yes; that is correct.

Senator Landry: Your mention of Coast Guard rang a bell for me. Is it the same Coast Guard that patrols the zone and line for crab fishermen?

Mr. Turner: The Coast Guard is now part of the Department of Fisheries and Oceans. Therefore, yes, it is the Coast Guard because it is the department that regulates the fishery activities — not as part of our program but, rather, in our case, as part of the service and support we provide in the conservation and protection arm of the fisheries management section of the department. In a program and legislative sense, that is a responsibility of the department and of the assistant deputy minister in his program. We provide the support and the vessels on which fisheries officers travel. For example, in the future, they will be Coast Guard vessels because all the department's vessels will be part of the Coast Guard fleet.

Senator Landry: Mr. Mifflin was complaining about how expensive it is to continue to patrol those zones. If some of those lines could be dealt away with, a lot of money could be saved. For example, with regard to Zone 26 on Prince Edward Island, I wonder whether or not the inshore fishermen catch their crab inside or outside the line. The crab still swims on both sides of the line. If that line were eliminated, it would save a lot of money.

Mr. Parsons: Senator Landry has put his finger on a sensitive and controversial issue. I refer to the management of the snow crab fishery and, in particular, the question which has been around for many years concerning the access of Prince Edward Island fishermen to the full resource in what is called Zone 26.

As many senators are aware, that has become a particularly controversial issue in 1996 — not that aspect of it necessarily, but the whole business of how the snow crab fishery in Zone 26 was managed. Discussions are under way with participants in the fishery, which, hopefully, will lead to some improvements in the management plan for 1997.

There are quite a few people in Prince Edward Island who feel that the line should be removed and that they should have free and unrestricted access to all of Zone 26. That is a very ticklish fish management issue for which I am not equipped to provide a resolution today.

Senator Landry: The same people who were against putting the line in are now against removing it.

Senator Robertson: Does this bill in any way affect the aquaculture industry?

M. Parsons: Si je comprends bien, sous sa forme actuelle, le présent projet de loi ne devrait avoir aucune incidence sur le projet de loi C-29. M. Willis pourrait peut-être le confirmer.

M. Willis: Oui, c'est exact.

Le sénateur Landry: Cela m'a fait penser à quelque chose, quand vous avez parlé de la Garde côtière. S'agit-il de la Garde côtière qui patrouille la zone et la ligne pour les pêcheurs de crabe?

M. Turner: La Garde côtière relève maintenant du ministère des Pêches et des Océans. Par conséquent, étant donné que c'est ce ministère qui réglemente les activités de l'industrie de la pêche, c'est effectivement la Garde côtière... pas dans le cadre de notre programme mais plutôt dans le cadre des services et du soutien que nous offrons aux services de conservation et de protection de la section de la gestion des pêches du ministère. Du point de vue administratif et législatif, c'est une responsabilité du ministère et du sous-ministre adjoint. Nous fournissons l'aide et les embarcations avec lesquelles les agents des pêches se déplacent. Par exemple, ils utiliseront dorénavant les bateaux de la Garde côtière parce que tous les bateaux du ministère feront partie de la flotte de la Garde côtière.

Le sénateur Landry: M. Mifflin déplorait le fait que cela coûte cher de continuer à patrouiller ces zones. Si l'on pouvait se débarrasser de certaines de ces lignes, cela permettrait d'économiser beaucoup d'argent. Par exemple, en ce qui concerne la zone 26, à l'Île-du-Prince-Édouard, je me demande si les pêcheurs côtiers attrapent leur crabe à l'intérieur ou à l'extérieur de la ligne. Le crabe passe des deux côtés de la ligne. Si l'on pouvait supprimer cette ligne, cela permettrait d'économiser beaucoup d'argent.

M. Parsons: Le sénateur Landry a mis le doigt sur un problème extrêmement délicat. Je parle du problème de la gestion de la pêche du crabe des neiges et plus particulièrement du problème de l'accès des pêcheurs de l'Île-du-Prince-Édouard à la totalité de la ressource se trouvant dans ce que l'on appelle la zone 26, qui se pose depuis des années.

Comme vous le savez pour la plupart, c'est devenu un problème particulièrement épineux en 1996... il ne s'agit pas nécessairement de cet aspect, mais de toute la question de la gestion de la pêche du crabe des neiges dans la zone 26. Certaines discussions avec les intervenants sont en cours et nous espérons qu'elles permettront d'apporter quelques améliorations au plan de gestion pour 1997.

À l'Île-du-Prince-Édouard, pas mal de pêcheurs estiment que la ligne devrait être supprimée et qu'ils devraient avoir librement accès à la totalité de la zone 26. Il s'agit d'un problème de gestion des pêches très délicat auquel je ne suis pas en mesure de fournir une solution dans l'immédiat.

Le sénateur Landry: Ce sont les personnes qui s'opposaient à la création de la ligne qui s'opposent maintenant à sa suppression.

Le sénateur Robertson: Ce projet de loi a-t-il une quelconque incidence sur le secteur de l'aquaculture?

Mr. Parsons: There are no specific provisions in the bill which would directly impinge on aquaculture. However, in respect of the generic business of developing integrated management plans for activities in the estuarine coastal waters, one would see the aquaculture industry and the stakeholders in it as part of that process. As you know, there is conflict between traditional users of fish resources, for example, and those involved in the aquaculture industry, particularly in some areas. I can see a potential application down the road in the sense of integrated management plans being developed through discussion and collaboration.

We are into a situation where, for example, the provinces regulate the aquaculture industry in terms of determining the sites, leases, and so on, whereas the federal government regulates the wild fish resources in terms of conservation measures and licensing access to the wild fish resources.

There must be management and collaboration in that area to ensure, on the one hand, that the wild fish resources are protected while, on the other hand, economic opportunities from the aquaculture industry, which has been quite a boon in parts of Atlantic Canada, in particular the Bay of Fundy area as well as in British Columbia, are also realized.

The Chairman: I wish to return to a question that was raised initially by Senator Stewart. I did not view it in the way that he explained it. I am referring to clause 52 whereby the House of Commons would be subjecting itself to enact certain measures. I do not think we should put ourselves in that position.

On the last page of the briefing binder that was submitted to us some time ago there is noted something with regard to the Coast Guard marine fees report. It states that the study report will be submitted in November 1996 to the Standing Committee on Fisheries and Oceans and the Standing Committee on Transportation for review and that the report will be released publicly.

Is there any reason the other house of Parliament was excluded from receiving such a report? Given that we are still one of the two houses of Parliament, would it not be appropriate for the second House of Parliament also to receive this report?

Mr. Turner: I am sure the minister would be more than pleased to submit copies of the report to this committee or to senators generally. There was no intent to exclude, rather, simply to indicate to all those who are interested that the department has every intent of inviting scrutiny by Parliament of the impact study that is currently under way.

The Chairman: You might tell the drafters of bills under your jurisdiction that this has been creeping in more and more. We saw it with regard to regulations connected with the EU bill, whereby under the act any regulations would only be submitted to the House of Commons. It is my contention that until such time as the Senate is changed, or whatever might happen to it in the future, we are still constitutionally mandated to respond to legislation that comes before us. It is quite offensive for the Senate and senators

M. Parsons: Le projet de loi ne contient aucune disposition susceptible d'avoir des répercussions directes sur l'aquaculture. Cependant, en ce qui concerne la question de l'élaboration des plans de gestion intégrée régissant les activités dans les eaux côtières estuariennes, on conçoit que l'industrie de l'aquaculture et ses intervenants participent à ce processus. Comme vous le savez, certains conflits opposent les utilisateurs traditionnels des ressources halieutiques, par exemple, et les aquaculteurs, surtout dans certaines régions. J'envisage une application possible en ce sens que des plans de gestion intégrée seront élaborés à la suite de discussions, avec la collaboration des intervenants.

Par exemple, à l'heure actuelle, ce sont les provinces qui réglementent l'aquaculture puisqu'elles déterminent notamment les lieux où celle-ci peut se pratiquer et qu'elles octroient les baux, alors que c'est le gouvernement fédéral qui réglemente les ressources halieutiques naturelles en ce sens qu'il adopte des mesures de conservation et octroie les permis autorisant l'accès à ces ressources.

Il faut une certaine gestion et une certaine collaboration dans ce secteur pour d'une part, protéger les ressources halieutiques naturelles et d'autre part, exploiter le potentiel économique de l'aquaculture qui a été une véritable bénédiction dans certaines régions du Canada Atlantique, et plus particulièrement dans celle de la baie de Fundy, ainsi qu'en Colombie-Britannique.

Le président: Je reviens à une question qui a été soulevée par le sénateur Stewart. Je ne l'envisage pas de la même façon que lui. Je parle de l'article 52 en vertu duquel la Chambre des communes s'engagerait à appliquer certaines mesures. Je ne pense pas que nous devions nous mettre dans la même situation.

À la dernière page de la trousse d'information qui nous a été remise il y a un certain temps, il est question du rapport sur les prix facturés par la Garde côtière. On dit que le rapport d'étude doit être remis en novembre 1996 au comité permanent des pêches et des océans ainsi qu'au comité permanent des transports, pour que ceux-ci l'examinent, et qu'il sera ensuite publié.

Existe-t-il une raison de ne pas remettre ce rapport à l'autre chambre du Parlement? Étant donné que nous constituons toujours une des deux chambres du Parlement, ne serait-il pas bon que nous recevions aussi ce rapport?

M. Turner: Je suis certain que le ministre se ferait un plaisir de remettre des exemplaires de ce rapport aux membres du présent comité ou aux sénateurs en général. Il ne s'agissait pas de vous exclure mais plutôt de signaler tout simplement à toutes les personnes intéressées que le ministère a la ferme intention de faire examiner par le Parlement le rapport de l'étude d'impact qui est en cours.

Le président: Vous pourriez dire aux rédacteurs des projets de loi qui relèvent de votre compétence, que c'est une tendance qui se manifeste de plus en plus. C'est ce qui est arrivé en ce qui concerne les règlements liés au projet de loi de l'UE. En effet, la loi prévoit que tous les règlements seront soumis uniquement à la Chambre des communes. Je prétends que tant que le Sénat n'a pas été modifié, peu importe ce que nous réserve l'avenir, d'un point de vue constitutionnel, nous sommes toujours chargés de donner

to be excluded specifically from receiving legislation or from being able to scrutinize it.

It appears almost as if we must sign a blank cheque saying, "By all means, submit this only to the House of Commons and not to us." That is just a point I make in passing.

Mr. Turner: I wish to clarify something on that point. The material we are proposing to submit to the standing committees of the house, in either fisheries or transport or some combination thereof, is not in any sense legislation; it is simply an economic impact study that has been done. There is no legislation expected to arrive arising from that.

The Chairman: I stand corrected. I may have used the incorrect wording there. The spirit of what I am saying is that it might be appropriate when such undertakings are made to one of the two houses to make them to the other house as well.

On page 29 of the bill, clause 42(j) says:

conduct studies to obtain traditional ecological knowledge ...

What is "traditional ecological knowledge" as opposed to ecological knowledge?

Mr. Parsons: This was an amendment which was introduced in the standing committee of the House of Commons.

The reference is to the knowledge of fishers and their understanding of how fish resources behave, their migration patterns and distribution. In other words, in addition to the traditional kind of hard and rigorous scientific approach as a traditional science, to ensure that fishers' knowledge, aboriginals' knowledge, and so forth, are brought into the process when debating the status of fish stocks and assessing the status of fish stocks.

One vivid example of that, which has been under way now for two years throughout Atlantic Canada, is the so-called Sentinel Survey Program where, in stocks that have been under moratoria, a limited number of fishers with a limited amount of fishing gear have been engaged in a program jointly with scientists where scientists and fishers together designed the program. They do some limited fishing to provide some kind of relative index of whether or not the stocks are recovering.

The Chairman: It struck me as being different. I had not seen such qualifiers in legislation before.

Mr. Parsons: You are correct in that respect. There may be some other pieces of legislation, but this is one of the first times I am aware where there is explicit recognition that in terms of this kind of process, you will take into account the knowledge of people who earn their living on the sea and who know so much about the oceans and the sea. They have knowledge, and that knowledge should be taken into account.

The Chairman: Clause 35 refers to marine environmental quality guidelines. It also refers to the power of the minister to issue a cease or delay order on any kind of activity in certain

notre avis sur les projets de loi qui nous ont été renvoyés. Le fait qu'il ne soit pas prévu spécifiquement que le Sénat et les sénateurs doivent être saisis des règlements ou qu'ils n'aient pas la possibilité de les examiner à fond est choquant.

Il semblerait que l'on nous oblige à faire un chèque en blanc, à dire: «Remettez tel ou tel document uniquement à la Chambre des communes et pas à nous». Je tenais à le signaler en passant.

M. Turner: Je tenais à préciser une chose à ce sujet. Les documents que nous nous proposons de présenter aux comités permanents de la Chambre des communes, qu'ils concernent les pêches ou les transports, ou les deux, ne sont en aucun cas des textes de loi; il s'agit tout simplement d'une étude d'impact économique. On ne s'attend pas à ce qu'elle donne naissance à un projet de loi.

Le président: Pardon, j'ai peut-être employé des termes inexacts. Ce que je voulais dire, c'est qu'il serait peut-être bon, lorsqu'on prend de tels engagements à l'égard d'une des deux chambres, de les prendre également à l'égard de l'autre chambre.

Voici ce que dit l'alinéa 42j) qui se trouve à la page 29 du projet de loi:

effectuer des études pour mettre à profit les connaissances écologiques traditionnelles [...]

Quelle est la différence entre les «connaissances écologiques traditionnelles» et les connaissances écologiques tout court?

M. Parsons: Il s'agit d'un amendement qui a été présenté au comité permanent de la Chambre des communes.

Cette disposition fait allusion aux connaissances des pêcheurs et à leurs connaissances du comportement des ressources halieutiques, de leurs mouvements migratoires et de leur répartition. Autrement dit, il s'agit de faire appel non seulement aux connaissances scientifiques concrètes et rigoureuses, mais aussi aux connaissances des pêcheurs et des autochtones, par exemple, lorsqu'on discute de l'état des stocks de poissons et qu'on l'évalue.

Un exemple frappant est le Sentinel Survey Program, appliqué maintenant depuis deux ans dans tout le Canada Atlantique, qui concerne les stocks faisant l'objet d'un moratoire. Un petit nombre de pêcheurs, dotés d'un équipement restreint, ainsi que des scientifiques, participent à ce programme qu'ils ont conçu ensemble. Les pêcheurs pratiquent une pêche restreinte pour établir un indice relatif quelconque permettant de déterminer si les stocks se reconstituent ou non.

Le président: Cela m'a frappé. Je n'avais encore jamais vu ce genre de stipulation dans un projet de loi.

M. Parsons: Vous avez raison à cet égard. Cela peut exister dans d'autres mesures législatives, mais c'est une des premières fois, à ce que je sache, que l'on reconnaît explicitement qu'il faudra tenir compte des connaissances des gens qui tirent leurs moyens de subsistance de la mer et des océans et qui les connaissent très bien. Ces gens-là possèdent des connaissances et il faut en tenir compte.

Le président: L'article 35 contient des lignes directrices concernant la qualité du milieu marin. Il y est également question du pouvoir qu'a le ministre de prendre un décret interdisant ou

areas. It limits the length of time that the minister can limit any kind of activity to 90 days. Do I have that correctly?

Mr. Parsons: Are you referring to clause 35 with respect to marine protected areas?

The Chairman: Yes.

Mr. Parsons: Yes. This would provide the minister with the authority to designate certain areas as protected areas for special protection for the number of reasons that are listed there.

It also provides in clause 36 for an emergency power whereby, if the minister is of the opinion that a marine resource or habitat is or is likely to be at risk, to the extent that such orders are not inconsistent with a land claim settlement that has been given effect, the emergency order could be brought into effect. But that emergency order would cease to have effect 90 days after it is made.

I remember the timing being discussed in the standing committee of the house. I do not recall all the details, but various times were discussed. That is what was finally settled on. The intent would be that you could put in an emergency order and that emergency order could stand for a long period of time without it having to go through the normal process. In other words, if you thought that such a marine protected area was necessary, for whatever reasons, then before the 90 days ended you would have to put that through the regular process of regulation making such as due notification, and so on.

The Chairman: A few years ago the Georges Bank drilling question arose. I do not have all the details in front of me, but the minister of the environment at the time simply issued an edict saying that there will be no drilling on Georges Bank for "X" number of years.

Given that we are now amalgamating a number of acts, are we now limiting the kind of power that the Environment minister had at that time to stop any drilling on Georges Bank?

Mr. Parsons: No, this particular legislation would not limit that kind of power.

The Chairman: Henceforth, the minister will be responsible for setting the environmental guidelines for marine protected areas. He will also be entering into partnerships for the exploitation of the resources. The minister will also be responsible for reviewing when people are brought in. In other words, the minister will have many different hats.

Are we perhaps setting up a system whereby the minister might have too many hats? On the one hand, he is wanting to exploit, for Canadians' benefits, the value of resources but, on the other hand, he is responsible for issuing the partnerships, and so on. In other words, are we issuing him too much power and not perhaps creating a division of power? Rather than creating a division of power, we are creating an amalgamation of power.

retardant n'importe quelle catégorie d'activités dans certaines zones. Il limite à 90 jours le délai pendant lequel le ministre peut restreindre un certain type d'activité. Ai-je bien compris?

M. Parsons: Parlez-vous de l'article 35 concernant les zones de protection marine?

Le président: Oui.

M. Parsons: Oui. Ces dispositions permettraient au ministre de désigner certaines zones de protection marine dans le but de leur assurer une protection particulière pour les différentes raisons énumérées dans cet article.

L'article 36 prévoit également un pouvoir d'urgence permettant au ministre de prendre des décrets d'urgence lorsqu'il estime qu'une ressource ou un habitat marins sont menacés ou risquent de l'être, dans la mesure où ce décret n'est pas incompatible avec quelque accord sur des revendications territoriales qui a été ratifié. Ce décret produit toutefois ses effets pendant une période maximale de 90 jours à compter de sa prise.

Je me souviens que l'on a discuté des délais aux séances du comité de la Chambre des communes. Je ne me souviens pas de tous les détails, mais on a envisagé divers délais. C'est celui pour lequel on a finalement opté. Il s'agissait de permettre de passer un décret d'urgence qui resterait en vigueur pendant une longue période sans devoir suivre les procédures normales. Autrement dit, si vous estimez, pour quelque raison que ce soit, qu'une zone de protection marine est nécessaire, il faut suivre le processus normal de réglementation, avec avis en bonne et due forme entre autres choses, dans un délai de 90 jours.

Le président: La question du forage dans le Banc Georges s'est posée il y a quelques années. Je n'ai pas tous les détails de cette affaire sous les yeux, mais le ministre de l'Environnement avait tout simplement passé un édit stipulant que le forage ne serait nullement permis dans le Banc Georges pendant «X» années.

Étant donné que nous sommes en train de fusionner un certain nombre de lois, sommes-nous en train de restreindre le type de pouvoir qui permettait alors au ministre de l'Environnement d'interdire complètement le forage dans le Banc Georges?

M. Parsons: Non, ce projet de loi ne restreint pas ce type de pouvoir.

Le président: Désormais, le ministre sera chargé d'établir les lignes directrices environnementales concernant les zones de protection marine. Il établira également des partenariats pour l'exploitation des ressources. Le ministre sera également chargé d'examiner quand on fera intervenir certaines personnes. Autrement dit, le ministre aura de nombreux rôles différents.

Sommes-nous peut-être en train d'instaurer un système en vertu duquel le ministre aurait trop de rôles différents. D'une part il veut exploiter la valeur des ressources, dans l'intérêt des Canadiens mais il a par contre la responsabilité d'établir des partenariats ainsi que bien d'autres responsabilités. Autrement dit, est-ce que nous lui conférons trop de pouvoirs au lieu de les répartir? Au lieu de répartir les pouvoirs, nous les concentrons.

Mr. Parsons: The minister would have two major hats. One is his authorities and responsibilities with respect to the fisheries. That is covered in the other piece of legislation to which I referred, which is coming forward in an amended form and may be further amended after hearings, and so on.

The second major hat is his hat as Minister of Oceans. This piece of legislation pertains directly to that. It attempts but does not pull together every vestige of things that relate to oceans within the Government of Canada. We talked earlier in response to another question — I think it was from Senator Stewart — about the authorities of certain other ministers.

The Fisheries Act specifically, Bill C-62 which is currently before the other place, deals with conservation. There is a section which deals with the minister's obligations to protect the fish resources. There are sections that deal with allocation and licensing powers, and there are also provisions that deal with this partnering issue, which is an issue on which there are differing views among people across the country, all people who participate in the fishery. Some people are strongly in favour of these partnering initiatives; some people oppose them. There will be hearings and discussions on that, and I would not like to predict the outcome of those discussions.

The Chairman: It serves the purposes of protecting the oceans by sometimes having a healthy division of powers. For example, the ministers sit around the cabinet table. One says, "I am here to protect the ocean." The other minister might say, "I am here to oversee the exploitation of the benefits of the ocean." Sometimes it creates a healthy environment that the two people are not the same person. I am not suggesting that the current minister would be in conflict with those two conflicting concerns, but it may happen that a future minister might not feel the same responsibility toward the oceans as someone else.

Are we creating a situation in the future where a minister might come around and use his hat of exploitation more than his hat of conservation?

Mr. Parsons: I do not see that occurring for the following reason: Within the fisheries part of his responsibilities, he has and has had the responsibility to conserve and protect the fish resources and to protect the habitat on which the fish resources depend for survival. At the same time, he has had the responsibility to control the exploitation aspect.

In a sense, that is inextricably intertwined. It is difficult to envisage a situation where you would have a minister who is only responsible for conserving and protecting the fish resource and another minister dealing with the exploitation issues related to fish resources.

The Chairman: I do not want to prolong this, but my impression was that this is the current case with the Minister of the Environment being responsible for such things as dumping at sea. If I understand correctly, if people now wish to have permission to dump at sea, there must be a concurrence from the

M. Parsons: Le ministre aurait deux principaux rôles à jouer. D'une part, il aurait certains pouvoirs et responsabilités dans le domaine des pêches, pouvoirs qui lui sont conférés par l'autre projet de loi dont j'ai parlé et qui nous sera renvoyé, sous une forme modifiée, et auquel d'autres modifications seront peut-être apportées après les audiences.

Le deuxième rôle important du ministre est celui de ministre des Océans. C'est précisément l'objet du présent projet de loi. Il essaie de rassembler tous les vestiges de mesures fédérales concernant les océans, sans toutefois y parvenir. Nous avons déjà parlé des pouvoirs de certains autres ministres, lorsque nous avons répondu à une autre question; je crois qu'il s'agit d'une question du sénateur Stewart.

La Loi sur les pêches, et plus précisément le projet de loi C-62 qui est actuellement devant la Chambre des communes, porte sur la conservation. Il contient un article concernant l'obligation qu'a le ministre de protéger les ressources halieutiques. D'autres articles portent sur la répartition des compétences et sur l'octroi de permis et d'autres encore portent sur l'établissement de partenariats, questions sur lesquelles les opinions des intervenants diffèrent. Certaines personnes sont nettement en faveur de telles initiatives alors que d'autres s'y opposent. Des audiences et des discussions auront lieu à ce sujet, et je ne tiens pas à en prédire l'issue.

Le président: Il sert à protéger les océans en ayant parfois recours à une saine répartition des compétences. Par exemple, les ministres discutent autour d'une table. L'un dit qu'il est là pour protéger l'océan. L'autre dira peut-être qu'il est là pour superviser l'exploitation des ressources de l'océan. Il est parfois sain qu'il ne s'agisse pas d'une seule et même personne. Je n'insinue pas que le ministre se trouverait dans une situation de conflit d'intérêts, mais il est possible qu'un ministre ultérieur n'ait pas le même sentiment de responsabilité à l'égard des océans qu'un autre.

Est-ce qu'on est en train de créer une situation où un ministre pourrait faire passer ses responsabilités en matière d'exploitation avant ses responsabilités en matière de conservation?

M. Parsons: Je ne pense pas que cela risque d'arriver pour la raison suivante: dans le cadre de ses responsabilités en matière de pêches, il a et a toujours eu la responsabilité de conserver et de protéger les ressources halieutiques ainsi que l'habitat dont elles dépendent pour leur survie. Par ailleurs, il a toujours eu la responsabilité de contrôler l'exploitation.

Dans un certain sens, ces deux domaines sont intimement liés. Il est difficile d'envisager une situation où l'on aurait un ministre responsable uniquement de la conservation et de la protection des ressources halieutiques et un autre ministre responsable de l'exploitation de ces ressources.

Le président: Je ne tiens pas à prolonger cette discussion, mais j'ai l'impression que c'est actuellement le cas en ce qui concerne le ministre de l'Environnement, qui est responsable notamment des déversements en mer. Si je comprends bien, les gens qui désirent obtenir la permission de faire des déversements en mer

environmental department. Under the new legislation, it will simply need clearance from the Fisheries department.

Mr. Parsons: I should clarify that point. You could have used some other examples that did not fall in this category; however, in the particular example you used about ocean dumping, the ocean dumping provisions remain under the Canadian Environmental Protection Act even when this legislation is passed. That issue was discussed. Consideration was given to incorporating the ocean dumping provisions into the Oceans Act. At one point it appeared that that would proceed, but there was a conclusion that the ocean dumping provisions would remain.

I am commenting on that specific example. There could have been other examples that illustrate your point.

The Chairman: I will look into those.

Someone asked me to ask you if the *Titanic* is within our economic or territorial zone.

Mr. Parsons: The *Titanic* is beyond the 200-mile zone. I forget the exact distance, but it is well outside the 200-mile zone.

Senator Stewart: It is outside our jurisdiction?

Mr. Parsons: Yes.

The Chairman: We cannot put in place a cease and desist order on it, then.

I thank you for appearing here this morning.

I should like to ask the committee members their wish for the future. Would you be willing to permit the steering committee look at future business?

Senator Robertson: Certainly.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: If you have any suggestions to make to the steering committee, please do so. They are Senator Petten, myself and Senator Perrault.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, November 26, 1996

The Standing Senate Committee on Fisheries, to which was referred Bill C-26, respecting the oceans of Canada, met this day at 4:20 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérard J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I call the meeting to order. Responses to questions asked of officials of the Department of Fisheries and Oceans at our last meeting on Bill C-26 have been circulated to members of the committee.

doivent obtenir l'accord du ministère de l'Environnement. Aux termes du nouveau projet de loi, il suffira d'avoir la permission du ministère des Pêches.

M. Parsons: Je tiens à préciser ceci. Vous auriez pu utiliser d'autres exemples qui ne font pas partie de cette catégorie; cependant, dans le cas des déversements en mer, ce sont toujours les dispositions de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement qui s'appliqueront, même lorsque ce projet de loi aura été adopté. On en a déjà discuté. On a envisagé d'intégrer ces dispositions à la Loi sur les océans. À un certain moment, il semblait qu'on allait le faire, mais on en est arrivé à la conclusion que ces dispositions resteraient telles quelles.

Je parle de cet exemple en particulier. Vous auriez pu citer d'autres exemples.

Le président: Je les examinerai.

Quelqu'un m'a demandé de vous demander si le *Titanic* se trouvait dans notre zone économique ou territoriale.

M. Parsons: Le *Titanic* se trouve au-delà de la zone de 200 milles. Je ne me souviens pas à quelle distance exactement, mais il se trouve nettement au-delà de cette zone.

Le sénateur Stewart: Il est en dehors de notre zone de compétence?

M. Parsons: Oui.

Le président: On ne peut donc pas prendre d'injonction à son sujet.

Je vous remercie d'être venus témoigner.

Je voudrais que mes collègues me fassent part de leurs souhaits pour les séances ultérieures. Seriez-vous disposés à permettre au comité de direction d'étudier la question?

Le sénateur Robertson: Certainement.

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Si vous avez des suggestions à faire au comité de direction, n'hésitez pas. Il est composé du sénateur Petten, du sénateur Perrault et de votre serviteur.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 26 novembre 1996

Le comité sénatorial permanent des pêches, auquel a été renvoyé le projet de loi C-26, Loi concernant les océans du Canada, se réunit aujourd'hui à 16 h 20 pour en faire l'étude.

Le sénateur Gérard J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: La séance est ouverte. Nous avons remis aux membres du comité les réponses aux questions que nous avons posées aux fonctionnaires du ministère des Pêches et des océans lors de notre dernière réunion portant sur le projet de loi C-26.

This is the second meeting of the committee on Bill C-26. We have three witnesses this afternoon. We will hear from them in two segments. We will begin with Mr. William Moreira of the Independent Inshore Lobster Fishers of Nova Scotia. The second group to appear will be from the Canadian Shipowners Association, and third, the Chamber of Maritime Commerce.

Senator Robertson: Mr. Chairman, we have the list for which we asked. Would you request a list of the countries which have not signed?

The Chairman: Yes, we will do that.

Welcome, Mr. Moreira. Please proceed.

Mr. William Moreira, Counsel, Independent Inshore Lobster Fishers: Thank you, senators, for the invitation to appear here. I have the honour to appear on behalf of a friend and client, Mr. Henry Surette, who was scheduled to appear here. However, as his lobster season started yesterday, he was unable to come to Ottawa today.

I will commence with a short but necessary disclaimer. I am the co-chair of the Canadian Maritime Law Association's committee on fisheries. I am the national chair of the Canadian Bar Association's section on maritime law and I am a teacher of fisheries law at Dalhousie Law School. I must put on record that I am not here today representing any of those organizations. I have no mandate to speak on their behalf. I have, however, the mandate to speak on behalf of Mr. Surette and his colleagues who are fishing today.

I hope that my opinions and knowledge concerning the industry might be of some help to the committee.

Senators, the concern of the inshore fishery, by which I mean the small vessel, independently-owned sector of the Nova Scotia fishery, with the proposed oceans act is with respect only to Part II, clauses 28 to 39, and what is perceived to be the potential which exists in Part II for a further, a second or a superseding regulatory regime to be imposed on the fishery in addition to that which already exists under the Fisheries Act.

My friends and colleagues at the Department of Fisheries and Oceans, as recently as upon my arrival in this building this afternoon, took me to task for my interest in the proposed oceans act, saying that the fisheries already has its own well understood regulatory regime and that the fisheries should not perceive as a threat the various provisions of this proposed act.

I hope that is so, although perhaps not for the reasons that my friends think.

The concern is that there exists the potential for inconsistency of regulation of ocean resources under the Fisheries Act regime and under the coming oceans act regime, that there is potential for different decision-makers to be addressing the same issue or problem and for inconsistent decisions to result. As one in the trenches, or on the ships where this industry is carried out, one must, of course, be concerned and cautious to apply all applicable laws regardless of from which piece of legislation they might emanate.

Le comité consacre aujourd'hui une deuxième séance à l'examen du projet de loi C-26. Nous entendrons trois témoins. Nous entendrons d'abord M. William Moreira qui représente les Independent Inshore Lobster Fishers of Nova Scotia. Nous entendrons ensuite les représentants de l'Association des armateurs canadiens et enfin, ceux de la Chambre de commerce maritime.

Le sénateur Robertson: Monsieur le président, on nous a fourni la liste que nous avions demandée. Pourrions-nous maintenant obtenir la liste des pays qui ne sont pas signataires?

Le président: Oui, nous y veillerons.

Bienvenue, monsieur Moreira. Je vous prie de commencer.

M. William Moreira, conseiller juridique, Independent Inshore Lobster Fishers: Je vous remercie, sénateurs, de m'avoir invité à comparaître devant vous. J'ai l'honneur de comparaître au nom d'un ami et client, M. Henry Surette, que je remplace ici aujourd'hui. Comme la saison de la pêche au homard a débuté hier, il n'a pas pu venir à Ottawa aujourd'hui.

Je me sens tenu de vous expliquer brièvement à quel titre je comparaît devant vous. Je suis coprésident de l'Association canadienne de droit maritime. Je suis aussi président national de la section du droit maritime de l'Association du barreau canadien et j'enseigne le droit de la pêche à la faculté de droit de l'Université Dalhousie. Je vous signale cependant que je ne représente pas ici aujourd'hui ces organismes. Ils ne m'ont pas confié ce mandat. Je suis ici pour représenter M. Surette et ses collègues qui sont partis à la pêche aujourd'hui.

J'espère que ma connaissance des pêches ainsi que mes opinions sur le sujet pourront être utiles au comité.

Ce qui préoccupe les pêcheurs côtiers, c'est-à-dire les propriétaires indépendants de petits navires de pêche de la Nouvelle-Écosse, au sujet de la Loi sur les océans envisagée, ce sont uniquement les articles 28 à 39 de la Partie II, car on craint qu'ils mènent à une deuxième réglementation qui viendrait s'ajouter à celle qui découle déjà de la Loi sur les pêches.

Mes collègues et amis du ministère des Pêches et océans, dès mon arrivée dans cet immeuble cet après-midi, n'ont pris à partie au sujet de l'intérêt que je porte au projet de loi, en disant que les pêches avaient leur propre réglementation et qu'il n'y avait pas lieu de croire que les dispositions de la loi envisagée y changeraient quoi que ce soit.

J'espère que c'est le cas, mais peut-être pas pour les raisons que mes amis imaginent.

Mes clients craignent que les décideurs ne prennent des décisions contradictoires sous le régime de la Loi sur les pêches et de la Loi concernant les océans envisagée. Ceux qui sont dans les tranchées ou plus exactement sur les navires de pêches craignent, et on peut les comprendre, toute incohérence dans l'application de ces lois.

To be specific, senators, the concern of the small vessel sector in Nova Scotia arises from clauses 31 and 32 of the bill. Those are the clauses which create potential for problems for the industry.

Clause 31 requires the minister, in consultation with several others, to develop and implement plans for the integrated management of all activities — and I underline the word “all” — in, among other places, marine waters. That necessarily implies, I suggest, the integration of the management of fishery resources with the management of other marine resources. Because of that requirement in clause 31 of the bill, we say that therefore this bill and that section has a fisheries management purpose quite extraneous to and in addition to that which presently exists under the Fisheries Act.

Second, clause 32(c)(i) empowers — does not “require” but “empowers” — the minister to create advisory or management bodies for purposes of implementing these integrated management plans. The concern here is with the word “management”. There presently exists, with respect to the fishery, any number of advisory bodies which report to and give advice to the minister and his officials. Those exist and they work — I think it is acknowledged that they work quite well — without the need for any specific legislative sanction. To the extent that the proposed oceans act will specifically authorize the minister to consult and to take advice from citizens, user groups and industry with respect to his mandate under the act, that is all to the good. Frankly, that has been the function of that bureaucracy in the way that it has evolved to date and in the way it should continue to operate. However, the concern is with the delegation of management authority to unspecified groups which the minister may appoint for that purpose.

“Management”, as used in clause 32(c)(i), must imply something more than advice, and could potentially, in our view, lead to the management decision-making empowerment of bodies appointed by the minister pursuant to that subsection.

In fairness, I must emphasize that departmental officials, including both the former and current minister, have written to me and to others who have expressed this concern assuring us that there is no plan or agenda within the department to supplant or replace the present fishery management regime as it exists under the Fisheries Act with something new under the proposed Oceans Act. I have no trouble accepting the department's word when it says that. However, the rhetorical question which we pose in response is, “If you were going to create these bodies and empower them to manage resources, what ocean resources are they going to manage without affecting fish” — because we say there can be no management of ocean resources without affecting or touching or impacting the fishery — “and what authority is it proposed that these bodies should be given under the scope of their ‘management mandate’?” If it is advisory only, if the decision-making power for purposes of management under the Oceans Act will continue to repose in the minister, as it does in the Fisheries Act, then the need for the word “management” in that clause is superfluous, unnecessary, and potentially, in our respectful submission, dangerous. I do not want to sound like a lawyer by focusing on only one word out of the many thousands

Plus exactement, sénateurs, ce sont les articles 31 et 32 du projet de loi sur lesquels portent les réserves des propriétaires de petits navires de la Nouvelle-Écosse. Ce sont les articles qui pourraient créer des problèmes pour l'industrie.

En vertu de l'article 31, le ministre, en collaboration avec d'autres ministres, doit élaborer et mettre en oeuvre des plans pour la gestion intégrée de toutes les activités — et j'insiste ici sur le mot «toutes» — dans les eaux marines notamment. À mon sens, cela suppose l'intégration de la gestion des ressources halieutiques à la gestion d'autres ressources marines. Voilà pourquoi nous soutenons que cet article a été inclus au projet de loi à des fins de gestion des pêches alors que la Loi sur les pêches prévoit déjà une réglementation à cet égard.

Deuxièmement, l'alinéa 32(c)(i) habilite — «n'oblige pas», mais «habilite» — le ministre à constituer des organismes de consultation ou de gestion en vue de la mise en oeuvre des plans de gestion intégrée. C'est le mot «gestion» qui inquiète. Il existe déjà, dans le domaine des pêches, de nombreux organismes consultatifs qui font rapport au ministre et à ses fonctionnaires et qui leur donnent des conseils. On s'entend pour dire que ces organismes fonctionnent très bien sans qu'ils soient pour autant régis par une loi. Nous nous réjouissons que la Loi sur les océans envisagée autorise le ministre à consulter les citoyens, les groupes d'usagers ainsi que le secteur au sujet de son mandat. C'est d'ailleurs ce qu'ont fait jusqu'ici les fonctionnaires et ce qu'ils doivent continuer de faire. C'est cependant le fait que le ministre peut déléguer à des groupes non précisés des pouvoirs en matière de gestion des pêches qui suscite des craintes.

Le mot «gestion» qu'on retrouve à l'alinéa 32(c)(i) doit bien signifier plus que des conseils et pourrait bien, à notre avis, amener le ministre à confier des pouvoirs décisionnels aux organismes nommés par lui conformément à cet alinéa.

Je dois, en toute justice, signaler que tant le ministre actuel que son prédécesseur m'ont assuré par écrit, ainsi qu'à tous ceux qui leur ont fait part de la même préoccupation, que le ministère ne comptait nullement remplacer le régime de gestion actuel des pêches découlant de la Loi sur les pêches par un nouveau régime qui serait établi en vertu de la Loi sur les océans. Je ne mets pas en doute la parole du ministère à ce sujet. La question théorique que nous nous posons cependant est celle-ci: «si le ministère va créer ces organismes et les habiliter à gérer les ressources, quelles ressources océaniques vont-ils gérer sans que cela ait une incidence sur les ressources halieutiques» — car selon nous, l'inverse est inconcevable — «et quel pouvoir compte-t-on conférer à ces organismes pour leur permettre de remplir leur mandat de gestion?» S'il est envisagé de simplement leur conférer des pouvoirs consultatifs et que les pouvoirs décisionnels pour ce qui est de la gestion sous le régime de la Loi sur les océans soit l'apanage du ministre, comme c'est le cas en vertu de la Loi sur les pêches, il est inutile, et à notre avis, dangereux, d'inclure le mot «gestion» dans cet article. Je ne voudrais pas agir comme un avocat en insistant sur un seul des milliers de mots qui figurent dans ce projet de loi, mais nous estimons qu'il conviendrait de

that are in this bill, but that is a word which we say is either unnecessary, and therefore should be deleted, or has potential to do far more than what we are told by departmental officials is intended by the Oceans Act, and, because of that potential, is therefore cause for concern.

One last comment, if I may: The bill, very clearly, in addition to its empowerment of the minister and his department — I do not wish to sound patronizing — is laudable because of its mandate for consultation by the minister and his officials with others, particularly other governments, other levels of government, other departments within this government, and I must think that the drafting people very deliberately included “with aboriginal organizations and with coastal communities”. There is no dissent or objection to that mandate being given to the minister by this act; however, the reality, I suggest, senators, is that, both presently and historically, the fishing industry is the principal user of Canada’s ocean resources, and it will presumably continue to be so. All other resource use in Canada’s oceans, I suggest, must be secondary to that traditional and ongoing use by the fishing industry.

Given that pre-eminence of interest in ocean resources on the part of the fishery, we find it a very significant omission and a deficiency in those sections in the bill, particularly sections 29, 32 and 33, where these directed consultation mandates are to be found, that the fishing industry and fisher organizations are not given equal prominence and equal recognition as those deserving of consultation on these issues, at least with aboriginal organizations and coastal communities.

I do not think there is a serious fear that the primary resource user, that being the fishing industry, would be excluded from these consultations. However, one wonders what the policymaker and the draftspeople had in mind in allowing that omission to appear in those sections of the proposed act.

Senators, those are my prepared remarks.

Senator Perrault: Mr. Chairman, Mr. Moreira has suggested that there could be flawed ministerial discretion in choosing individuals to serve on proposed boards. Similar boards have been created time and time again in the history of Canada. I see nothing ominous in the process which has been outlined in this particular measure before us.

Your remarks, to a certain extent, were anticipated, so I should like to put the views of the minister in this regard on the record, if I may. Integrated ocean management, a concept central to the Canada Oceans Act, means ensuring that ocean activities are coordinated, that they fit together, and that they relate. Integrated ocean management plans are regional plans developed in collaboration with stakeholders — which surely must involve the fisher people — to manage activities occurring in and affecting estuarine, coastal and ocean waters and designed to reduce user conflicts and sustainably manage ocean eco-systems. Region-specific advisory bodies are needed to ensure that this happens, and there needs to be an even representation of interest on these bodies — emphasis on the word “even” — from fish harvesters, environmental groups, aboriginal organizations, and coastal community representatives.

supprimer ce mot compte tenu de l’interprétation beaucoup plus vaste que pourraient en faire les fonctionnaires du ministère.

Permettez-moi une dernière remarque. Je crois que le projet de loi mérite des éloges — et je ne voudrais pas sembler ici condescendant — non seulement parce qu’il confère certains pouvoirs au ministre et à son ministère, mais parce qu’il les charge de consulter non seulement les autres paliers de gouvernement, les autres ministères, mais aussi — et je crois qu’on l’a fait très délibérément — «les organisations autochtones et les collectivités côtières». Nous ne nous opposons pas à ce que cette loi confie ce mandat au ministre; mais je soutiens, sénateurs, qu’actuellement comme par le passé, le secteur de la pêche continue d’être le principal utilisateur des ressources océaniques du Canada. Il en découle que toute autre utilisation des ressources océaniques du Canada ne peut qu’être secondaire.

Étant donné que le secteur de la pêche est le premier utilisateur des ressources océaniques, nous estimons que le projet de loi renferme une grave omission et une lacune en ne mentionnant pas dans les articles 39, 32 et 33 en particulier, qui portent sur les consultations, qu’on accorde la même importance et attention au secteur de la pêche et aux organismes de pêcheurs qu’aux organismes autochtones et aux collectivités côtières.

Je ne pense pas qu’on craigne sérieusement que le principal utilisateur des ressources océaniques, à savoir l’industrie de la pêche, soit exclu des consultations. Il est cependant permis de se demander à quoi songeaient les responsables de la politique ainsi que les rédacteurs législatifs en permettant une telle omission.

Voilà qui met fin à ma déclaration préliminaire, sénateurs.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, M. Moreira laisse entendre que le ministre pourrait abuser de son pouvoir discrétionnaire en choisissant les personnes qui composeront ces conseils. Or, des conseils semblables ont été créés par le passé. Je ne vois rien d’alarmant à ce sujet dans le projet de loi dont nous sommes saisis.

Nous anticipions cependant dans une certaine mesure les critiques que vous avez formulées. Voilà pourquoi j’aimerais exprimer publiquement le point de vue du ministre à ce sujet. La gestion intégrée des ressources océaniques, un concept clé de la Loi sur les océans du Canada, s’entend d’activités océaniques coordonnées et cohérentes. Les plans de gestion océanique intégrée sont des plans régionaux établis en collaboration avec les intervenants — ce qui doit sûrement comprendre les pêcheurs — dans le but de gérer les activités menées dans les estuaires, les eaux côtières et les eaux océaniques pour éviter les conflits entre usagers et assurer la viabilité de l’écosystème océanique. Voilà pourquoi il faut nommer des organismes consultatifs comptant un nombre égal — et j’insiste sur le mot «égal» — de représentants des pêcheurs, des groupes environnementaux, des organismes autochtones et des collectivités côtières.

I do not think the fear you have expressed, that somehow the fisher people will be left out of the process and shunted to the side, has any basis in fact. I am pleased to provide this assurance on behalf of the minister.

Everyone will be involved in the design process and planning of the integrated management plans, but because not everyone can comment on every change or decision to be made, people from their own ocean stakeholder groups will be chosen to represent them on advisory boards. As I said, there are hundreds if not thousands of advisory groups that operate in this manner across Canada today.

I do not think there is reason to fear this process. This is probably one of the best things to happen to the fisheries industry in Canada. This is the assurance I provide on behalf of the minister: The minister will recognize stakeholder group representatives based on recommendations made to him by members of the stakeholder groups themselves.

I know the lobster fisher people will wish to have input into that process. This must happen. He will not just arbitrarily choose anyone he wants. A review process has been written into the proposed Canada Oceans Act to ensure that it is not arbitrary or that the minister does not have too much discretion in this area.

I am pleased to put that on the record on behalf of the minister and the government. Does that statement lessen your apprehension about this exercise?

Mr. Moreira: No, senator. I do not disagree with a word you say. As I attempted to differentiate previously, the minister obviously cannot have too much advice from too many people. We have no problem with advice-giving bodies, and we have no real concern that the fishing industry or any of its interested sectors would be excluded from that advice-giving process. The concern we have is the decision-making process by those to whom the advice is given.

Senator Perrault: There is a lack of confidence in the minister's discretion and judgment.

Mr. Moreira: I would say quite the contrary. At the moment, in fishery management, everything is at the discretion of the minister. One can debate into infinity whether a better system can be devised, but the point is that that is where the decisions are made, that is where the management authority resides, and that, for fishery management purposes, is where it will continue to reside. That is a given, and that is accepted.

The concern is what additional decision making entities stand to be created? If the decision is not to be made by the minister, as we say it should be, then the risk of inconsistent decisions and the inconsistent application of policy arises because you have the empowerment of decision-making in different people or in different entities. That is why I say the word "management" is either superfluous or dangerous.

Je crois que la crainte que vous avez exprimée, à savoir que les pêcheurs soient exclus du processus, est tout à fait sans fondement. Je suis heureux de pouvoir vous rassurer à ce sujet au nom du ministre.

Tous les intervenants participeront à l'élaboration et à la planification des plans de gestion intégrée, mais comme chacun ne peut se prononcer sur tous les changements ou toutes les décisions qui doivent être prises, on demandera aux intervenants de se choisir des représentants pour siéger à ces conseils consultatifs. Comme je l'ai dit, il y a des centaines, voire des milliers, de groupes consultatifs qui fonctionnent de cette façon au pays.

À mon sens, il n'y a pas lieu d'avoir des craintes au sujet de ce processus. C'est sans doute la meilleure chose qui soit arrivée à l'industrie de la pêche au Canada. Au nom du ministre, je vous assure qu'il acceptera les représentants des groupes d'intervenants qui lui auront été recommandés pour siéger aux conseils consultatifs.

Je sais que les pêcheurs de homard voudront être consultés au sujet du choix de leur représentant. C'est tout à fait normal. Je vous assure que le ministre ne choisira pas arbitrairement les membres de ces conseils consultatifs. La Loi sur les océans du Canada prévoit d'ailleurs un processus d'examen des nominations justement pour éviter que cela se produise.

Voilà donc ce que j'avais à dire au nom du ministre et du gouvernement. Cela calme-t-il vos inquiétudes?

M. Moreira: Non, sénateur. Je ne conteste pas ce que vous venez de dire. Je répète que le ministre n'aura jamais trop de gens pour le conseiller. Nous ne nous opposons certainement pas à la création d'organismes consultatifs et nous ne craignons pas vraiment que l'industrie de la pêche ou que certains intervenants soient exclus du processus. Ce qui nous inquiète, c'est ce que feront de ces conseils ceux qui les recevront.

Le sénateur Perrault: Vous semblez ne pas faire confiance au jugement du ministre quant à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

M. Moreira: Bien au contraire. À l'heure actuelle, dans le domaine de la gestion des pêches, tout est laissé à la discrétion du ministre. On pourrait débattre ad vitam aeternam de la question de savoir si l'on peut trouver un meilleur système, mais il n'en demeure pas moins que les pouvoirs en matière de gestion reviennent aux décideurs et cela va continuer d'être le cas pour ce qui est de la gestion des pêches. C'est un fait que nous ne contestons pas.

La question qui se pose, c'est de savoir quels autres organismes décisionnaires vont être créés? Si ce n'est pas le ministre qui va prendre les décisions — et nous pensons que c'est lui qui devrait le faire — cela pourrait aboutir à des décisions incohérentes ou à un manque d'uniformité dans l'application de la politique du simple fait que différentes personnes ou différents organismes auront des pouvoirs décisionnaires. Voilà pourquoi je dis que le mot «gestion» est soit superflu, soit dangereux.

Senator Perrault: Do you think it is right for you to anticipate all this trouble and turmoil? You say there is a possibility that other boards will be appointed as well. Do you take no comfort from this statement by the minister? Are you afraid that your clients will not be given adequate representation on this board?

Mr. Moreira: Certainly, that is a concern because, at the moment in fisheries management decisions, it is typically only the fishing industry which is consulted. If I were here representing environmentalists or offshore miners I would say that the fishing industry is not the only stakeholder and they should not have the whole of the consultation pie to themselves. Any dilution, if I can put it that way, of the influence of the fishing industry is necessarily threatening to the fishing industry. However, I do not think I can convince you — and it is not my thesis today — that for that reason such broadened consultation should be avoided. We are all realistic enough to know that that will not happen.

Who will make the decisions? I respectfully submit that the proposed oceans act is not specific on that matter. If it is not the minister, then there is a problem, not because the minister makes good or bad decisions but because you have too many cooks.

I submit that this legislation leaves open this door for decision making authority to be directed elsewhere than to the minister's desk for fisheries purposes, or for any purpose which potentially impacts the fishery. I do not accept that that can be found only within the four corners of the Fisheries Act and not at all in this proposed act. Those decisions, for the sake of consistency, have to repose on the same desk.

You prefaced your comment, senator, by saying that we have all kinds of what I have called administrative tribunals, although I do not think those were your words.

Senator Perrault: They are advisory groups.

Mr. Moreira: No. You talked about the delegation of decision-making authority to boards for which there is ample precedent in legislation, and I agree with that comment. However, I suggest that in other legislation where such delegation of decision-making authority exists the mandate of the decision-maker and the processes by which he makes decisions and the policy parameters within which his decisions must be made are much better defined than in this single word, in this single clause which I have lifted out of the oceans bill. It is the lack of specificity as to decision-making which I say makes the oceans bill different from those other pieces of legislation by which "boards" are created.

Senator Perrault: Do you fear that there will be a proliferation of auxiliary boards which will dilute the decision-making ability of the minister?

Mr. Moreira: If those boards are given that decision-making authority, then, yes, that is a concern.

Senator Perrault: That has been anticipated, too. The reference to advisory or management bodies can only be construed as a body whose purpose is to oversee the implementation of integrated management plans developed under the authority of that act — that is to say, cooperative planning and

Le sénateur Perrault: Pensez-vous vraiment que vous avez raison d'anticiper tous ces problèmes? Vous dites qu'il est possible que d'autres conseils soient aussi nommés. L'engagement du ministre ne vous rassure-t-il pas? Craignez-vous que vos clients ne soient pas bien représentés au sein de ce conseil?

M. Moreira: Oui, parce qu'à l'heure actuelle, seule l'industrie de la pêche est vraiment consultée pour ce qui est des décisions touchant les pêches. Si je représentais un groupe écologique ou des mineurs travaillant au large des côtes, je réclamerais qu'ils soient aussi consultés. Tout ce qui pourrait limiter l'influence de l'industrie de la pêche constitue nécessairement une menace pour elle. Je ne pense cependant pas pouvoir vous convaincre — et ce n'est pas mon propos aujourd'hui — qu'il faudrait pour cette raison éviter d'élargir la consultation. Nous sommes assez réalistes pour savoir que cela ne se produira pas.

Qui prendra les décisions? Le projet de loi sur les océans ne le précise pas. Si ce n'est pas le ministre, il y a un problème qui se pose non pas parce que le ministre est le seul à pouvoir prendre de bonnes ou de mauvaises décisions, mais parce que trop de gens mettront la main à la pâte.

À mon avis, il est possible, en vertu de ce projet de loi que les décisions touchant les pêches, ou qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur ce secteur, ne reviennent pas au ministre. Je n'accepte pas qu'on me dise que seule la Loi sur les pêches confère des pouvoirs décisionnaires. Pour des raisons d'uniformité, toutes les décisions en matière de pêche doivent être prises par la même personne.

Vous avez fait remarquer, sénateur, qu'il y avait déjà toutes sortes de tribunaux administratifs, bien que vous n'ayez pas utilisé ce mot.

Le sénateur Perrault: Il s'agit de groupes consultatifs.

M. Moreira: Non. Vous avez dit qu'il y a beaucoup d'exemples de conseils auxquels on a délégué des pouvoirs décisionnaires. Je suis d'accord avec vous là-dessus. J'estime cependant que dans les lois qui prévoient la délégation de pouvoirs décisionnaires, le mandat du décideur, le processus par lequel les décisions sont prises ainsi que les paramètres dont on doit tenir compte sont beaucoup plus clairs. Le mot que nous contestons ne se retrouve que dans un article du projet de loi sur les océans. C'est ce qui distingue ce projet de loi des autres lois créant des «conseils».

Le sénateur Perrault: Craignez-vous qu'une prolifération de conseils secondaires n'entraîne à une dispersion du pouvoir décisionnaire actuellement conféré au ministre?

M. Moreira: Oui, si ces pouvoirs discrétionnaires sont conférés aux conseils.

Le sénateur Perrault: Nous avons aussi anticipé cette critique. Les organismes consultatifs ou les organismes de gestion dont il est question dans le projet de loi ne peuvent qu'être des organismes dont l'objet est de surveiller la mise en œuvre des plans de gestion intégrée élaborés en vertu de cette loi,

management strategy developed with the agencies, other levels of government, and organized groups that are responsible for activities occurring in or affecting the oceans and their resources.

This does not seem to be a plan to establish a number of advisory groups vested with enormous power that could dramatically change the fishing economy and the lives of fisher people across the country.

Mr. Moreira: Senator, I accept the assurance that you have given this afternoon, and that we have received on other occasions from others within the department, that what we fear is not intended by this bill and that that is not the legislators' purpose, to which we say: Why do you have to say "management" then? Why cannot the minister just be advised on these issues, reserving to himself or to his department as presently structured the authority to make decisions?

Senator Perrault: Essentially, the power will be held by the minister to make those decisions. He may be assisted in the process by a number of advisory groups. I am sure that the lobster industry deserves to have representation on the board that will be established and will be given a fair hearing by the minister.

Senator Oliver: Mr. Chairman, at the outset, I would like to welcome Mr. Moreira as a fellow member of the Nova Scotia bar. One of the reasons that my learned colleague Senator Perrault anticipated your questions is that many of the concerns that you have raised about clause 32 and others are identical to the concerns that I raised in my second reading speech on this bill in the chamber. When the government officials were here the last time, I put your questions to them and they said:

The management of fisheries will be regulated through the Fisheries Act and not through the Oceans Act.

So no one who has a fisheries concern should be concerned about this proposed oceans act. As you know, the Fisheries Act to which he referred is now before the House of Commons at second reading stage. My question is this: If you are familiar with that bill as it has been introduced in the House of Commons, do you feel that that fisheries bill in its present form will allay the concerns and anxieties that you have expressed here today on behalf of your client Henry Surette?

Mr. Moreira: No, I do not, senator. I am familiar with that bill. I think that that bill will enhance greatly the quality of fisheries management in Canada. I am not here to criticize that bill.

However, the concern is that if the purpose of this oceans bill is to manage ocean resources, and if the department says, "Because we have the Fisheries Act the Canada Oceans Act will manage ocean resources other than fish," there is not much left for the oceans act to do, I suggest. I do not say that with any intention of demeaning or belittling the concerns of industries other than the fisheries industry. However, because I suggest one must accept that fish will be among the resources, the management of which the proposed oceans act will mandate, it will have, therefore, an

c'est-à-dire, une stratégie de planification et de gestion établie en collaboration avec les organismes, les autres paliers de gouvernement et les groupes organisés qui sont responsables des activités qui touchent les océans et leurs ressources.

Cela n'a pas l'air d'un plan en vue de créer plusieurs groupes consultatifs qui seront investis d'un énorme pouvoir susceptible de changer du tout au tout l'industrie de la pêche et la vie des pêcheurs canadiens.

M. Moreira: Sénateur, j'accepte l'assurance que vous avez donnée cet après-midi, et que d'autres représentants du ministère nous ont donnée à d'autres reprises, à savoir que notre crainte n'est pas fondée, mais cela nous amène à nous demander alors pourquoi inclure le mot «gestion» dans le projet de loi? Pourquoi le ministre ne peut-il pas se contenter de recevoir des conseils et se réserver, comme c'est ce qui est prévu à l'heure actuelle, le pouvoir de prendre les décisions?

Le sénateur Perrault: Les décisions continueront d'incomber au ministre. Il pourra cependant compter sur les groupes consultatifs. Je suis sûr que les pêcheurs de homard méritent d'être représentés au sein de ces conseils et d'être entendus par le ministre.

Le sénateur Oliver: Monsieur le président, j'aimerais commencer par souhaiter la bienvenue à M. Moreira qui est comme moi, membre du Barreau de la Nouvelle-Écosse. L'une des raisons pour lesquelles mon distingué collègue le sénateur Perrault avait anticipé vos questions, c'est que bon nombre des craintes que vous avez exprimées au sujet notamment de l'article sont les mêmes que celles que j'ai exprimées lors de mon discours sur ce projet de loi à l'étape de la deuxième lecture. Lorsque les fonctionnaires du ministère sont venus comparaître devant le comité, je leur ai posé exactement les mêmes questions que vous et voilà ce qu'ils m'ont répondu:

La gestion des pêches sera réglementée par la Loi sur les pêches et non pas par la Loi sur les océans.

Il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter comme vous le faites au sujet de la Loi sur les océans. Comme vous le savez, la Loi sur les pêches à laquelle il a fait allusion en est à l'étape de la deuxième lecture à la Chambre. La question que je me pose est celle-ci: si vous connaissez ce projet de loi, pensez-vous qu'il calmera les craintes et les appréhensions que vous avez exprimées aujourd'hui au nom de votre client, M. Henry Surette?

M. Moreira: Non, sénateur. Je connais le projet de loi. Je crois que ce projet de loi améliorera grandement la qualité de la gestion des pêches au Canada. Je ne suis pas ici pour me plaindre de ce projet de loi.

Or, si l'objet du projet de loi sur les océans est de gérer les ressources océaniques, et si le ministère dit que puisqu'il existe déjà une loi sur les pêches, la Loi sur les océans gèrera les ressources océaniques autres que le poisson, on se demande bien ce qu'elle gèrera. Mon intention n'est pas en disant cela de dénigrer les préoccupations des autres secteurs que la pêche. On ne peut cependant pas contester, à mon avis, que le projet de loi sur les océans aura une incidence sur la gestion des pêches. Je comprends bien qu'on ne délivrera pas de permis ou de quota en

effect on the management of the fishery. It will not be used to decide who gets a licence or what quota will attach to that licence or what the season will be. I have no trouble accepting that. However, it will, at the least, I suggest, create a layer of policy or of resource management considerations within which fishery management, as we presently understand it and as it exists under the Fisheries Act, will be required to operate.

I do not think that the proposed oceans act or the Fisheries Act deals with which governs in the case of inconsistency. However, I think the reality will be that the most restrictive rule will be the one with which industry must comply, regardless of which statute or which regulatory regime it comes to be created under.

I accept what the department officials say, but I say that their position is logically untenable.

Senator Oliver: What advice do you have for us as legislators knowing that there are these two bills which have some overlap and some interconnection? Would you say that we should wait for this Fisheries Act, see what amendments are made to it in the House of Commons, and then try to read the proposed oceans act and the Fisheries Act as, perhaps, amended together, to see if there is an overlap, and then ensure that nothing is done to the detrimental effect of your client and others in the fisheries? What recommendations for amendments, redrafting or changes would you suggest to clause 32 of Bill C-26?

Mr. Moreira: I would suggest taking out the word "management". I do not wish to harp on this issue, but with that word removed, those clauses of Bill C-26 become vehicles by which the minister is assisted in obtaining information and advice in order to make decisions.

That is a very narrow answer to your question. In broader terms, one must ensure that there is consistency of treatment on a broad-brush or a macro level between the two pieces of legislation. One must recognize, as I have attempted to articulate this afternoon, what it is that which can be done under Bill C-26 which can have a ripple or a consequential effect on an industry specifically governed by another act.

I do not think it is necessary to have the two bills on the table and compare every word and comma to ensure consistency. I think it can be dealt with on a larger plain by saying: Who are decisions made by? In the fisheries context, they are made by the minister, except in cases where authority is delegated to provinces or departmental officials. Ultimately, a regime of personal responsibility is created.

I cannot conceive that this legislation will be amended in the House of Commons in a way that would take away that feature. Ministerial decision-making capability has been a hallmark of fisheries management since Confederation and is likely to continue.

My clients, like everyone else, find many ministerial decisions which we feel we can criticize, but none of us has been able to devise a better regime to replace it.

vertu de cette loi. Elle créera cependant à tout le moins un palier de considérations en matière de gestion des ressources et de gestion des pêches, dont il faudra tenir compte.

Il n'est pas précisé laquelle des deux lois primera sur l'autre. Je crois cependant qu'en réalité ce sera la règle la plus restrictive qui s'appliquera quelle que soit la loi ou la réglementation à laquelle elle a est assujettie.

J'accepte l'assurance que nous donnent les représentants du ministère, mais j'estime que leur position est logiquement intenable.

Le sénateur Oliver: Que nous conseillez-vous à nous législateurs étant donné que ces deux projets de loi se recoupent? Pensez-vous que nous devrions attendre de voir quels sont les amendements proposés à la Loi sur les pêches à la Chambre des communes avant de nous prononcer sur la Loi sur les océans? Peut-être pourrions-nous ainsi nous assurer que le projet de loi dont nous sommes saisis ne lèse pas vos clients ou d'autres intervenants du domaine de la pêche? Comment proposiez-vous de modifier ou de reformuler l'article 32 du projet de loi C-26?

M. Moreira: Je proposerais qu'on laisse tomber le mot «gestion». Je ne veux pas insister trop longuement là-dessus, mais sans le mot «gestion», ces dispositions du projet de loi C-26 permettraient d'aider le ministre à obtenir des renseignements et des conseils pour prendre ses décisions.

Cela répond à votre question comme telle, mais de façon plus générale, il faudrait s'assurer que les deux lois traitent les gens de la même façon. Comme j'ai essayé de l'expliquer cet après-midi, il faut comprendre que certaines dispositions du projet de loi C-26 peuvent avoir des conséquences sur une industrie régie expressément par une autre loi.

Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'avoir les deux projets de loi côte à côte et de comparer chaque mot et chaque virgule pour s'assurer qu'ils concordent. Selon moi, on peut le faire de façon plus générale en demandant qui prend les décisions. Dans le domaine des pêches, les décisions sont prises par le ministre, sauf dans les cas où le pouvoir de le faire est délégué aux provinces ou aux fonctionnaires. Cela crée à la fin du compte un régime de responsabilité personnelle.

Je ne peux concevoir que le projet de loi soit modifié à la Chambre des communes d'une façon qui fasse disparaître cette particularité de la mesure. Le ministre peut prendre des dispositions relativement à la gestion des pêches depuis l'époque de la Confédération et il continuera probablement de pouvoir le faire.

Comme tous les autres Canadiens, mes clients critiquent souvent les décisions du ministre, mais aucun d'entre nous n'a pu trouver un meilleur système pour remplacer celui que nous avons maintenant.

The challenge with respect to Bill C-26 is to say we have a very well-defined decision-making structure in place which affects what I respectfully suggest to the committee is Canada's principal ocean-based industry now and is likely to continue to be so for a good many years. Therefore, let us make sure that Bill C-26 neither diminishes nor creates potential inconsistency with that decision-making structure; that is, everything rests on the minister's desk or on the desks of those to whom he delegates.

Frankly, senator, I think that was the purpose of the proposed oceans legislation, because of the reference to the many things that the minister is to either do himself or is to be the leader in having other departments of government so do.

Senator Olivier: I would also suggest other advisory groups or management.

Mr. Moreira: Yes. The minister is the responsible party under the proposed legislation. As a result of that, I am satisfied that big picture consistency already exists. I am suggesting that one must be cautious to pick at the details, to ensure there are no loopholes and no scope of deviation from that consistency.

Senator Bryden: I hesitate to intervene, because I am not as familiar as I should be with this proposed legislation, but there are a couple of points. The minister that you talk about is the Minister of Fisheries and Oceans?

Mr. Moreira: Yes.

Senator Bryden: Under both of these acts, are we dealing with the same ministry?

Mr. Moreira: Yes.

Senator Bryden: It is also a little strange to hear someone representing the private sector coming in and saying that they would like to see more unfettered discretion in the hands of the minister and less input from the communities, the stakeholders and so on. You are suggesting that we remove the only operative term that is in here, the word "management", and stick to an advisory role. It sounds strange to me.

Normally, what we hear in these committees is that all is well and good, but all of the discretion is left in the hands of the minister and his officials. There is no real power, no real authority in the people, in the communities alongside the oceans, in the stakeholders, including the fishers. Can you explain that to me? This sounds very strange.

Mr. Moreira: There is a certain amount of the "devil we know" here, senator. The realistic answer to your question is that we do not anticipate in the foreseeable future the business end of fishery management under the Fisheries Act being carried on in any way other than it has always been carried on, and that is subject to the minister's absolute discretion.

If one accepts that as the reality, then one's approach to Bill C-26 becomes tempered by it.

Given that as the reality by which our industry will be regulated, with particular attention to the small vessel sector, how do we ensure that we do not create avenues by which special interest groups, which are much better funded and much better

Dans le cas du projet de loi C-26, il faudrait donc reconnaître qu'il existe déjà une structure de prise de décisions bien définie pour régir ce que, et je le signale fort respectueusement au comité, nous devons considérer comme la principale industrie océanique du Canada à l'heure actuelle et pour bien des années à venir. Nous devrions donc nous assurer que le projet de loi C-26 n'affaiblit pas cette structure de prise de décisions et ne risque pas de lui nuire; autrement dit, à la fin du compte, tout aboutit sur le bureau du ministre ou des personnes auxquelles il a délégué ses pouvoirs.

Il me semble, sénateur, que c'était l'objectif au départ du projet de loi sur les océans vu les nombreuses références qu'on y fait aux choses que le ministre peut soit faire lui-même soit demander à d'autres ministères gouvernementaux de faire.

Le sénateur Olivier: Ou peut aussi demander à d'autres groupes consultatifs ou à d'autres administrateurs de faire.

M. Moreira: Oui. C'est le ministre qui en a la responsabilité selon le projet de loi. Je suis donc convaincu qu'il y a uniformité au départ. Il faut maintenant s'assurer qu'il y a aussi uniformité dans les détails et qu'il n'y a pas d'exceptions ou de déviations de la norme.

Le sénateur Bryden: J'hésite à intervenir parce que je ne connais pas ce projet de loi aussi bien que je devrais le connaître, mais je voudrais quelques précisions. Le ministre dont vous parlez est le ministre des Pêches et des Océans?

M. Moreira: Oui.

Le sénateur Bryden: Les deux lois relèvent du même ministère?

M. Moreira: Oui.

Le sénateur Bryden: Je trouve aussi quelque peu étrange d'entendre un représentant du secteur privé nous dire qu'on devrait donner plus de marge de manoeuvre au ministre et prévoir moins de participation de la part des collectivités et des intervenants. Vous proposez qu'on supprime le seul mot important dans ce projet de loi, en l'occurrence le mot «gestion» et que l'on conserve simplement le rôle consultatif. Cela me semble étrange.

Normalement, les témoins disent plutôt à nos comités que telle ou telle mesure est très bien, mais qu'on donne trop de pouvoir discrétionnaire au ministre et à ses fonctionnaires et que les membres du public, les collectivités de la côte et les divers intervenants, y compris les pêcheurs, n'ont pas vraiment de pouvoir. Pouvez-vous m'expliquer votre position? Cela me semble très bizarre.

M. Moreira: C'est en partie parce que nous préférons un système que nous connaissons déjà, sénateur. En réalité, le fait est que nous n'entrevoions pas de changement dans un avenir prévisible à la façon dont l'industrie de la pêche est gérée en vertu de la Loi sur les pêches vu que les choses se sont toujours faites de cette façon, c'est-à-dire entièrement à la discrétion du ministre.

Si l'on accepte cette réalité, il faut envisager le projet de loi C-26 dans la même optique.

Vu que c'est ainsi que notre industrie sera régie, surtout pour le secteur des petits navires, comment pouvons-nous garantir que nous ne permettrons pas à des groupes de pression, qui sont beaucoup mieux financés et organisés que le secteur des pêcheurs

organized than the small vessel sector of the Atlantic fishery, can either dominate or, even worse, actually make decisions which affect our industry?

Senator Bryden: If I may ask a supplementary question, you are saying or implying something which is enlightening and yet troublesome. In the views of many people, for too many years, the oceans have been a mine for the fisheries. That is, the virtual purpose of the existence of the oceans was so that people could go and take fish out of it.

Mr. Moreira: That is a very fair comment.

Senator Bryden: To my understanding, there is a large concern which has developed over years, that there is more to the oceans than a gravel pit for fish, that, in fact, the ocean has a significant impact on our environment, on our coastline, on what happens to our ozone layer, on water birds and mammals and on transportation. It is perhaps time that the oceans were treated with a broader perspective than simply as a resource to be mined.

The impression I get is that Bill C-26 attempts to give a broader perspective rather than simply treating the oceans as a fish resource; the Fisheries Act regulates all of that. This legislation will give other stakeholders, including people who live in downtown Toronto, some ability to realize that this huge expanse of our globe is more than just fish.

I followed you when you were saying, if you were going to mention stakeholders, put the fishers in there. Maybe it should be explicitly mentioned; I do not know. What you may be arguing against is the broader perspective which Bill C-26 is attempting to take into account.

Given the fact that it is administered by the same ministry, I really cannot see what your major concerns are here.

Mr. Moreira: The concern is the recipients' end or the view of the present "haves" to this broadening of the public policy base, if you will, for oceans management. I do not think that I or any representative of the fishing industry can be heard to say, with any credibility or legitimacy, that no interest but ours should influence ocean management. We would like it that way but we do not seriously ask for it. The concern is to make sure that the imbalance of the scale is not over-corrected. Let us not have the fishery managed by environmentalists, although I am not particularly throwing rocks at them.

Senator Bryden: I thought fishers were the greatest conservationists that we have.

Mr. Moreira: Only inshore fishermen, senator.

Senator Bryden: I will go along with that.

Mr. Moreira: I do wish to respond to your point. The concerns that you have articulated are acknowledged as legitimate by any responsible member of the fishing industry. Our concern is that we should not allow them to hijack the regulatory regime to the detriment of a well-established industry. I do not really have a

de l'Atlantique propriétaires de petits navires, pourrait plus tard dominer notre industrie ou, ce qui serait encore plus grave, prendre des décisions qui la touchent?

Le sénateur Bryden: Si je puis poser une question supplémentaire, vous êtes en train de dire ou de laisser entendre une chose révélatrice et en même temps inquiétante. D'après bien des gens, l'industrie des pêches a considéré les océans comme une mine d'or pendant trop longtemps. Autrement dit, les pêcheurs considéraient que les océans étaient là uniquement pour qu'on puisse y pêcher.

M. Moreira: C'est bien vrai.

Le sénateur Bryden: Je crois savoir que de plus en plus de gens ont maintenant l'impression que les océans sont autre chose qu'une mine dont on extrait du poisson et qu'ils ont des conséquences énormes sur notre environnement, sur notre littoral, sur la couche d'ozone, sur les oiseaux aquatiques, sur les mammifères et sur le transport. Il est peut-être temps de ne plus considérer les océans uniquement comme une ressource à être exploitée.

Il me semble que le projet de loi C-26 vise justement à envisager les océans dans une perspective plus vaste qu'une simple source de poissons; la Loi sur les pêches régit cet aspect des océans. De son côté, le projet de loi C-26 permettra à d'autres intervenants, y compris ceux qui habitent le centre de Toronto, de comprendre que cette vaste superficie du globe que sont les océans contient autre chose que du poisson.

Je suis bien d'accord que si l'on doit mentionner les intervenants, il faudrait aussi mentionner les pêcheurs. Il faudrait peut-être les mentionner de façon explicite; je l'ignore. Par ailleurs, ce à quoi vous vous opposez peut être d'après vos arguments, c'est à la perspective plus vaste qu'on cherche à donner au projet de loi C-26.

Vu que les deux mesures sont administrées par le même ministère, je ne vois pas pourquoi cela vous inquiète tellement.

M. Moreira: Ce qui nous inquiète, c'est l'effet qu'aura l'élargissement de la portée de la politique gouvernementale pour la gestion des océans sur ceux qui sont déjà dans le secteur. Je ne pense pas qu'un seul représentant de l'industrie des pêches ne puisse prétendre avec crédibilité ou légitimité qu'on doit tenir compte uniquement de nos intérêts à nous pour gérer les océans. Nous voudrions bien qu'on le fasse, mais ce n'est pas vraiment ce que nous demandons. Nous voulons simplement nous assurer que le déséquilibre ne sera pas surcorrigé. Il ne faudrait pas que ce soit les environnementalistes qui commencent à gérer les pêches, même si je ne veux pas particulièrement les critiquer.

Le sénateur Bryden: Je pensais que les pêcheurs étaient les plus ardents partisans qui soient de la conservation.

M. Moreira: Seulement les pêcheurs côtiers, sénateur.

Le sénateur Bryden: D'accord.

M. Moreira: Je veux répondre à votre question. N'importe quel membre réfléchi de l'industrie de la pêche reconnaîtra que les préoccupations que vous avez exprimées sont légitimes. Nous ne voudrions cependant pas que ces considérations dictent l'application de la réglementation au point de nuire à une industrie bien

concern that that will happen under the proposed oceans act. I suppose any number of bad things can happen in our system but, as a rule, reason prevails, and they do not.

Senator Perrault: Mr. Chairman, some of us will not rest content until the witness leaves the meeting today fired up with zeal for this new measure. May I provide you with additional assurance that this is the minister's view about "management"? That word troubles you.

Mr. Moreira: Yes, it does.

Senator Perrault: There is absolutely no authority in the proposed oceans act relating to decisions pertaining to access to and allocation of the fisheries resources. These are matters that flow from the DFO's powers and the Fisheries Act.

These words may provide even more comfort: Any attempt by the Department of Fisheries and Oceans to use the Canada Oceans Act as a fisheries management tool would not withstand legal challenge, either at present or under the new Fisheries Act, which will have a complete, detailed regime for fisheries management agreements. I think the minister is spelling out very clearly that there will be no dilution of powers as a result of this measure.

Mr. Moreira: I do not wish to argue with you, Senator Perrault, but accepting that that is so, what then will the proposed oceans act do? What will it empower? Suppose it creates a regime of use restrictions: There shall be no commercial activity given in a given area of the ocean at a given time of year. That is a restriction on what would otherwise be fishing activities traditionally carried on in that part of the ocean. It has nothing to do with the management or the regulation of the industry, I agree.

Senator Perrault: You still have fish harvesters. He talked about even representation of interests on these bodies. It is not a matter of excluding the fishers or even the small-boat owners from any role at all.

Mr. Moreira: I agree.

Senator Perrault: As Senator Bryden so eloquently stated, there are many other issues relating to oceans that demand the urgent attention of all of us in public life. It is time we started doing something for the environment.

Mr. Moreira: I do not argue with that point of view.

Senator Oliver: I noticed that when you were giving your introductory remarks, you had several pieces of yellow paper. Is that a formal address or speech that we could have?

Mr. Moreira: It is just my notes to myself.

Senator Oliver: Is it something that you could table with the clerk so that the committee can have the benefit of your research on this point?

Mr. Moreira: Yes, of course.

établie. Je ne crains pas vraiment que cela se produise selon la nouvelle loi sur les océans. J'imagine qu'il y a toujours un danger que de mauvaises choses se passent, mais d'habitude, la raison finit toujours par l'emporter.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, certains d'entre nous ne seront pas satisfaits aujourd'hui si le témoin ne part pas animé d'un zèle considérable pour cette nouvelle mesure. Puis-je vous confirmer que c'est bien l'opinion du ministre en ce qui concerne la «gestion»? C'est un mot qui vous inquiète.

M. Moreira: Effectivement.

Le sénateur Perrault: Le projet de loi sur les océans ne contient aucune disposition en ce qui concerne l'accès aux ressources halieutiques et leur répartition. Ces pouvoirs-là relèvent du ministère des Pêches et Océans et de la Loi sur les pêches.

J'ajouterais, ce qui pourrait même vous rassurer encore plus: Si le ministère des Pêches et Océans invoquait la Loi sur les océans du Canada comme outil de gestion, cela ne résisterait pas à une contestation juridique, ni à l'heure actuelle, ni sous le régime de la nouvelle Loi sur les pêches qui contiendra un régime très complet et très détaillé en ce qui concerne les accords de gestion des pêches. Le ministre a expliqué très clairement que cette nouvelle mesure ne pouvait en aucun cas provoquer un morcellement des pouvoirs.

M. Moreira: Sénateur Perrault, je ne veux pas vous contredire, mais même s'il en était ainsi, quel sera l'effet du projet de loi sur les océans? Quels pouvoirs comportera-t-il? Supposons qu'il crée un régime de restrictions de l'utilisation: par exemple, toute activité commerciale est interdite dans un secteur donné de l'océan pendant une certaine période de l'année. Autrement dit, on restreint les activités traditionnelles de pêches dans ce secteur. Cela n'a rien à voir avec la gestion ou la réglementation de l'industrie, je suis d'accord.

Le sénateur Perrault: Mais il y a toujours les exploitants pêcheurs. Il a parlé d'une représentation égale des intérêts au sein de ces organismes. Il n'est pas question d'exclure les pêcheurs, ni même les propriétaires de petites embarcations, de toute intervention.

M. Moreira: Je suis d'accord.

Le sénateur Perrault: Comme le sénateur Bryden l'a dit si éloquemment, il y a beaucoup d'autres questions relatives aux océans qui nécessitent l'attention urgente de nous tous qui sommes des hommes publics. Il est grand temps de faire quelque chose pour l'environnement.

M. Moreira: Je ne conteste pas cette position.

Le sénateur Oliver: Pendant que vous faisiez votre déclaration d'ouverture, j'ai remarqué que vous aviez plusieurs morceaux de papier jaune. S'agit-il d'un discours, est-ce que vous pourriez nous le communiquer?

M. Moreira: Ce sont de simples notes à mon intention.

Le sénateur Oliver: Vous serait-il possible de les communiquer au greffier pour que nous puissions profiter des recherches que vous avez faites?

M. Moreira: Certainement.

Senator Oliver: How many inshore lobster fishery people do you represent here today?

Mr. Moreira: Today, three, to whom I spoke before I came. However, I typically speak to organizations, the membership of which is less than 1,000 but more than 500. I do not wish you to think that all inshore lobster fishers are sitting in this chair.

Senator Oliver: When I was making my remarks on clause 32, I said that one way that fishers might get some comfort is to say that it should be clear in the legislation, perhaps by way of an amendment, or by way of regulation, that independent fishers or groups of fishers could qualify to form some management bodies so that they could be consulted. What is your view on that?

Mr. Moreira: I can imagine the "me, too" from others. I do not think one needs to be that specific. One of the issues of which, I am sure, the committee is well aware, but which we have not discussed, is the divisiveness within the fishing industry. I do not know that this legislation, or any, can address that issue.

The present Fisheries Act bill, in one or two contexts, talks about representative fishery organizations, and this is another debate I have had with people in the department: as to whether "representativeness" is a difficult word to deal with, much like "management". However, I think the concept of representativeness is important. If one accepts what I say, which is that the industry's interests must be given legislative recognition similar to that presently afforded to aboriginal organizations in coastal communities, then certainly one must qualify that as representative fisher organizations, because no one organization represents all or even any significant piece of the industry. If one says it is important to have the fishery industry at these consultations, one must have at least four divergent viewpoints represented or else one would not be consulting the industry at all. I suggest that the concept of representativeness is one on which to focus, to ensure that the diversity of interests within the industry is legitimately recognized.

Senator Jessiman: Are you concerned that the wording "aboriginal organizations" is in these very clauses and that "fishers" per se is not expressed?

Mr. Moreira: Correct.

Senator Jessiman: Do you not think that you are included in "coastal communities and other persons or bodies"?

Mr. Moreira: No.

Senator Oliver: That could be anything.

Mr. Moreira: I am not suggesting that fisher organizations are excluded. It may be a matter more of appearance than reality. However, it is cause for considerable comment that what I am calling "the primary user" is not equally recognized.

Senator Jessiman: Would it help, then, if we described you either immediately before or immediately after "aboriginal organizations"?

Le sénateur Oliver: Combien de pêcheurs de homard côtiers représentez-vous aujourd'hui?

M. Moreira: Aujourd'hui, trois pêcheurs auxquels j'ai parlé avant de venir. Toutefois, j'ai souvent l'occasion de parler à des organismes qui représentent moins de 1 000 pêcheurs, mais plus de 500. Je ne voudrais pas que vous pensiez que tous les pêcheurs de homard qui font de la pêche côtière s'associent à ce que je dis aujourd'hui.

Le sénateur Oliver: À propos de l'article 32, j'ai dit qu'une façon de rassurer les pêcheurs était peut-être d'expliquer clairement dans la loi, peut-être au moyen d'un amendement ou dans la réglementation, que les pêcheurs indépendants pourraient se regrouper pour créer des organismes de gestion, des organismes qui pourraient être consultés. Qu'en pensez-vous?

M. Moreira: J'entends déjà les autres dire «et moi, et moi». Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'être à ce point précis. D'autre part, le comité doit le savoir, mais nous n'en avons pas discuté, les pêcheurs sont très divisés. Je ne sais pas si cette loi, ou n'importe quelle loi, pourrait résoudre ce problème.

Il y a un ou deux endroits dans la Loi sur les pêches actuelle où il est question des organismes qui représentent les pêcheurs et c'est une autre chose dont j'ai eu l'occasion de discuter avec les gens du ministère: les difficultés que pose le terme «représentation» tout comme le terme «gestion». Cela dit, le principe de la représentation est très important. Si l'on accepte mon propos, c'est-à-dire que les intérêts de l'industrie doivent être reconnus dans la législation, tout comme le sont les intérêts des organisations autochtones des collectivités côtières dans ce cas, il faut définir ce qu'est une organisation qui représente les pêcheurs, car il n'y a pas une seule organisation qui représente toute l'industrie, ou même une portion importante de ce secteur. Si l'on reconnaît l'importance de l'opinion du secteur des pêches lors de ces consultations, il faut accepter d'entendre quatre points de vue différents, car sinon, on ne saurait prétendre que l'industrie a été consultée. À mon avis, il importe d'insister sur le principe de la représentation, car c'est la seule façon de reconnaître légitimement tous les intérêts très divers qui coexistent dans l'industrie.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que le fait qu'on parle d'«organisations autochtones» dans ces articles, et qu'on ne mentionne pas le mot «pêcheurs» vous inquiète?

M. Moreira: Tout à fait.

Le sénateur Jessiman: Ne pensez-vous pas que vous êtes compris dans l'expression «les communautés côtières et les personnes de droit public et privé touchées»?

M. Moreira: Non.

Le sénateur Oliver: Cela pourrait être n'importe qui.

M. Moreira: Je ne prétends pas que les organisations de pêcheurs sont exclues. En fait, c'est plus une question d'apparence que de réalité. Toutefois, le fait que celui que j'appelle «le principal utilisateur» ne soit pas reconnu à part égale suscite bien des commentaires.

Le sénateur Jessiman: Dans ce cas, vous préféreriez qu'on vous décrive immédiatement avant ou immédiatement après les «organisations autochtones»?

Mr. Moreira: We would like to go ahead of other levels of government, senator, but we would like to be in there somewhere.

Senator Jessiman: Have you discussed this particular point with the department or suggested that your name be there?

Mr. Moreira: No. The department and I have never moved much beyond discussing "management".

Senator Jessiman: It does not seem a big thing to satisfy you by just adding that name.

Mr. Moreira: As I said to Senator Oliver, one can imagine the chorus of "me, too". If there were an environmentalist or an oil driller or a ferry boat operator sitting in this chair, he would likely be making a similar argument.

Senator Jessiman: If we had fishers organizations in the bill, with the aboriginals before them, would you still want "management" out?

Mr. Moreira: Yes. This is not mine to negotiate. The management concept is a stand-alone concern for the reasons I have attempted to explain.

The Chairman: As I understand it, you have received assurances from the department and from the minister. Many of them are in writing, are they not?

Mr. Moreira: Yes, they are. I am thinking of one letter in particular from the minister personally.

The Chairman: Could these letters be used in any future legal proceeding? Let us say a management regime is set up which is detrimental to the cause of the people you represent. Could the assurances made this afternoon by Senator Perrault on behalf of the government and the minister and other assurances such as this be used as a way of interpreting what this legislation means?

Mr. Moreira: I hope one never has to find out. If the process — I hesitate to say "degenerated" — evolved in such a way that that became necessary, then certainly one would attempt to do so, but I do not know with what success.

We all hope that whatever is done will not create problems of such a degree that that kind of prospect arises. I do not know the legal answer to your question, but if I were going to court to challenge it, I would certainly want more than the minister's letter.

The Chairman: I appreciate on behalf of the committee the time you spent in preparation for this briefing.

Mr. Moreira: It was a pleasure. Thank you for the invitation.

If I may respond to Senator Perrault one last time, I do leave, as I came in, with a great deal of enthusiasm for this bill. I speak certainly for most maritime lawyers when I say that.

M. Moreira: Sénateur, nous préférierions passer avant les autres paliers de gouvernement, mais dans tous les cas, nous voudrions être quelque part.

Le sénateur Jessiman: En avez-vous discuté avec le ministère, avez-vous suggéré qu'on vous mentionne?

M. Moreira: Non. Je n'ai pas discuté de grand chose avec le ministère, à part le terme «gestion».

Le sénateur Jessiman: Ce ne serait pas un très gros problème de vous faire plaisir en ajoutant cette mention.

M. Moreira: Comme je l'ai dit au sénateur Oliver, on imagine facilement le chœur de «et moi, et moi». J'imagine qu'un spécialiste de l'environnement, un foreur de pétrole ou un exploitant de traversier vous dirait la même chose s'il était assis à ma place.

Le sénateur Jessiman: Si les organisations de pêcheurs étaient mentionnées dans le projet de loi, tout de suite après les Autochtones, vous voudriez tout de même qu'on supprime le terme «gestion»?

M. Moreira: Oui. Ce n'est pas un point sur lequel je suis libre de négocier. Le principe de la gestion constitue un problème à part entière, pour les raisons que j'ai tenté de vous expliquer.

Le président: Si j'ai bien compris, le ministère et le ministre vous ont donné certaines assurances. La plupart étaient par écrit, n'est-ce pas?

M. Moreira: Effectivement. Je pense en particulier à une lettre qui m'a été envoyée par le ministre personnellement.

Le président: Est-ce qu'on pourrait utiliser ces lettres lors de poursuites judiciaires? Supposons qu'un régime de gestion soit mis en place, un régime qui défavorise les gens que vous représentez. Est-ce que les assurances qui vous ont été données cet après-midi par le sénateur Perrault au nom du gouvernement et du ministre, ainsi que d'autres arguments semblables pourraient être utilisés pour interpréter ce projet de loi.

M. Moreira: J'espère que nous n'aurons jamais l'occasion de le savoir. Si le processus — j'hésite à dire «dégénérait» — évoluait à tel point que cela devienne nécessaire, on pourrait certainement essayer de s'en servir, mais je ne sais pas si cela réussirait.

Nous espérons tous que la solution choisie ne créera pas des problèmes tels que ce genre de chose deviendrait nécessaire. Je n'ai pas de réponse juridique, mais si je devais contester devant les tribunaux, il est certain que je préférerais être armé d'autres chose que de la lettre du ministre.

Le président: Au nom du comité, je tiens à vous remercier pour tout le temps que vous avez consacré à la préparation de ce mémoire.

M. Moreira: Ça été avec plaisir. Merci de votre invitation.

Permettez-moi une dernière observation à l'intention du sénateur Perrault. Je repars, comme je suis venu, avec beaucoup d'enthousiasme pour ce projet de loi. Et je suis certain de partager l'opinion de la plupart des avocats en droit maritime.

The Chairman: I would invite our next witnesses to come to the table at this time.

[Translation]

Réjean Lanteigne, Manager, Marine Operations, Canadian Shipowners Association: Mr. Chairman, as you mentioned, I am Captain Réjean Lanteigne of the Canadian Shipowners Association. I am accompanied by Jim Campbell of the Chamber of Maritime Commerce. We have taken the liberty of preparing a written presentation that is being distributed now.

[English]

I do not have the intention of repeating what is in our written presentation, but I will touch on the salient points. It is my understanding that Mr. Campbell will do the same.

This presentation is a joint presentation by both of our organizations. We also made a joint presentation to the House of Commons Standing Committee on Fisheries on the same subject.

Our presentation today will deal with three concerns that we have with the oceans act. The first of these is in regard to the amount of power being delegated to the minister by the new legislation, more specifically, his power as it relates to the service provided, the ocean management strategy, and the amalgamation of the Canadian Coast Guard with the Department of Fisheries and Oceans.

We did not touch on these issues last year when we appeared before the house committee because most of them surfaced after we had examined the final version of the bill which came before you last October.

Other concerns we have are the enshrining of the Coast Guard into this legislation and the service that the Coast Guard provides, and last but not most important, we are concerned with the fees being charged for these services.

At the end of our joint presentation, we will be answer any questions you may have.

At the outset, honourable senators, I would like you to understand that neither this presentation nor the one we made last year are protests, but rather, should be viewed as constructive criticism. We continue to agree with the initiative this government has undertaken to bring the economy of this country under control. We are reassured to note that recent indications seem to imply that we are succeeding.

We also give our utmost support to the initiative of creating an oceans act in line with the United Nations Convention on the Law of the Sea. This is a very positive approach.

To give you some background on our organization, the Canadian Shipowners Association had its beginning in 1903 when it was then called the Dominion Marine Association. Our name was changed about 10 years ago when we established that it was too difficult to translate Dominion Marine Association into French. Our present name is more reflective of our membership. Currently we have 12 members operating 108 commercial ships,

Le président: J'invite notre témoin suivant à s'approcher.

[Français]

Réjean Lanteigne, directeur-général, activités maritimes, Association des armateurs canadiens: Monsieur le président, comme vous l'avez mentionné, je suis le capitaine Réjean Lanteigne de l'Association des armateurs canadiens. M. Jim Campbell m'accompagne et il représente la Chambre de commerce maritime. Nous avons pris la liberté de vous préparer une présentation écrite distribuée maintenant.

[Traduction]

Je n'ai pas l'intention de répéter ce que nous avons dit dans notre mémoire écrit, je me contenterai d'en relever les points saillants. Je crois comprendre que M. Campbell fera la même chose.

Nous intervenons ensemble au nom de nos deux organismes. Nous allons également comparaître devant le comité permanent des pêches de la Chambre des communes pour discuter de la même question.

Notre exposé d'aujourd'hui aborde trois problèmes que nous pose la Loi sur les océans. Le premier concerne les pouvoirs qu'elle délègue au ministre, en particulier ceux qui visent les services maritimes, la Stratégie de gestion des océans et l'intégration de la Garde côtière canadienne au sein du ministère des Pêches et Océans.

Nous n'avions pas abordé ces questions l'année dernière, lors de notre comparution devant le comité de la Chambre, car la plupart d'entre elles ne sont apparues qu'après l'analyse de la version finale du projet de loi qui vous a été présenté en octobre dernier.

Nos autres préoccupations sont l'inclusion dans la loi de la Garde côtière et des services qu'elle assure, et surtout, les droits facturés pour ces services.

À la fin de notre présentation conjointe, nous serons prêts à répondre à vos questions.

Je voudrais vous faire remarquer d'emblée que nos interventions, tant celle-ci que celle de l'année dernière, n'ont pas valeur de contestation; il faut plutôt y voir des critiques constructives. Nous continuons d'appuyer les mesures prises par le gouvernement pour redresser l'économie et nous sommes rassurés par les nouvelles encourageantes à cet égard.

Par ailleurs, nous appuyons le principe d'une Loi sur les océans dans la foulée de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. C'est une démarche très positive.

Je voudrais maintenant vous présenter notre organisme. L'Association des armateurs canadiens a pris naissance en 1903 sous le nom de Dominion Marine Association. Elle a changé de nom il y a environ 10 ans lorsque nous avons constaté que ce nom était difficile à traduire en français. Notre nom actuel est plus représentatif de nos adhérents. Nous en avons actuellement 12, qui exploitent plus de 108 navires, dont sept battent pavillon étranger.

seven of which operate under foreign flags. We basically operate in the Great Lakes, the St. Lawrence River system and the Canadian Arctic. Last year, we carried close to 70 million tonnes of cargo, which is a bit less than CN and a bit more than CP. I have also provided you with a copy of our 1995 annual report which lays out all the statistics, our membership and the issues.

I would like to address our first concern, which relates to the ministerial powers in the legislation and the reorganization of the Department of Fisheries and Oceans. The scope of the deliberation of this committee has increased considerably as a result of the reorganization of the Department of Fisheries and Oceans. With the amalgamation of the Coast Guard and its related services within DFO, it now has responsibilities in regard to marine transportation, over and above its traditional responsibilities for fisheries. It provides a service which has been established to ensure the facilitation of marine trade, commerce, safety, and pollution prevention.

Previous to this amalgamation, these services, related policies and statutes were the responsibility of the Ministry of Transport. The Minister of Fisheries, under this proposed legislation, can establish fees, decide which services to provide and do other things that can have an enormous impact on our operation, which is marine trade and commerce.

One of our main concerns about this legislation is that the minister can do all these things with very little compulsory consultation with our industry. We feel there is far too much power vested upon the minister without parliamentary or Governor-in-Council oversight.

Many activities take place in our navigable waters in Canada and around the world. If we look at Part II of the bill, and more specifically, clause 29, we see a legislative requirement placed upon the minister to consult at large other ministers, boards, agencies, provincial governments and aboriginal organizations, to name a few. This is all done in relation to the ocean management strategy. It is interesting to note that this ocean management strategy does not concern itself with marine transportation as such. It refers to activities, none of which are marine transportation.

We have some problem with that situation. It is only when we reach Part III of the proposed oceans act, which lays out the power, duties and functions of the minister, that transportation becomes a specific concern and the minister is required to provide services that ensure the facilitation of this marine trade, commerce and safety.

Marine trade, commerce and safety is not part of an integral part of the ocean management strategy, where all our activities take part in the rivers, the gulf and in the Canada economic zone. Consultation, imposed upon a minister in Part II, should apply also to marine trade, commerce and safety if those marine activities are expressly mentioned in Part II? If such an approach would be acceptable, in our view there would be little need for clause 41 of the proposed oceans act.

Nous naviguons essentiellement dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent, ainsi que dans l'Arctique. L'année dernière, nous avons transporté près de 70 millions de tonnes de marchandise, soit un peu moins que le CN et un peu plus que le CP. Je vous ai fait parvenir un exemplaire de notre rapport annuel de 1995, qui présente les statistiques, la composition et les problèmes de notre association.

Je voudrais maintenant aborder notre première préoccupation, qui concerne les pouvoirs conférés au ministre par la loi et la restructuration du ministère des Pêches et Océans. Le domaine de compétence de ce comité s'est étendu considérablement du fait de la réorganisation du ministère des Pêches et Océans. Avec l'intégration de la Garde côtière et de ses services au sein du ministère des Pêches et Océans, ce ministère doit maintenant s'occuper de transport maritime, en plus de ses responsabilités traditionnelles en matière de pêche. Il assure un service qui avait été créé pour faciliter le commerce maritime, favoriser la sécurité et prévenir la pollution.

Avant l'intégration, les services, politiques et mesures législatives concernant le commerce maritime relevaient du ministère des Transports. Aux termes du projet de loi, le ministre des Pêches peut imposer des droits, décider des services à fournir et prendre d'autres mesures qui peuvent avoir une incidence considérable sur nos activités qui concernent le commerce maritime.

Ce qui nous préoccupe avant tout dans ce projet de loi, c'est que le ministre peut prendre toutes ces mesures presque sans consulter notre industrie. Nous estimons qu'il est investi de pouvoirs beaucoup trop vastes qui échappent au contrôle du Parlement ou du gouverneur en conseil.

Les eaux navigables du Canada et du monde entier sont le théâtre de nombreuses activités. La partie II du projet de loi, en particulier l'article 29, oblige le ministre à consulter ses collègues, les commissions, les organismes, les provinces et les organisations autochtones, pour n'en nommer que quelques-uns, tout cela dans le cadre de la nouvelle Stratégie de gestion des océans. Il faut noter cependant que cette stratégie ne couvre pas le transport maritime proprement dit, mais plutôt des activités dont aucune ne correspond au transport maritime.

Cette situation nous pose un petit problème. Ce n'est qu'arrivé à la partie III du projet de loi concernant les océans et qui énonce les attributions du ministre que les transports entrent dans le tableau et que ledit ministre est requis de fournir les services qui assurent la sécurité de la navigation et facilitent le commerce maritime.

Le commerce maritime et la sécurité ne font pas partie intégrante de la stratégie de gestion des océans alors que nos activités concernent aussi bien les rivières que le golfe et la zone économique du Canada. Les consultations imposées au ministre par la partie II devraient également s'appliquer au commerce maritime et à la sécurité si ces activités maritimes sont expressément mentionnées à la partie II? Si une telle approche était acceptable, à notre avis l'article 41 de cette nouvelle loi deviendrait inutile.

In consideration of the fact that these new responsibilities have been added to those of the Minister of Fisheries and Oceans, and that our framework of regulations with which our industry operates has now been fragmented between two departments — namely, Fisheries and Oceans and Transport — we would prefer this legislation to ensure that the management of this important part of the Canadian economy is done in a balanced and appropriate way, with other components of the ocean strategy.

For the reasons given, we would recommend that clause 29 of Part II, which imposes compulsory consultation upon the minister, should also apply to marine trade, commerce and safety.

As an alternative, we would welcome a new section in the legislation that would impose upon the minister the development and related consultation that would lead to a waterway management strategy. I will return to this point later.

The second concern is the enshrining of the Coast Guard, and the service that the Coast Guard provides in legislation. Last year, before the house committee, we put forward three recommendations: First, that consideration be given to the following in relation to the redrafting of then proposed section 41, namely, that the Coast Guard should not be enshrined in the legislation; second, that the Commissioner of the Coast Guard be given greater discretion in the exercise of power of the minister — but that that power should be limited by a requirement to be contained in the legislation to provide services that are safe, economical and efficient; and, third, that the service provided should not deal expressly with the Coast Guard, as in the current legislation.

The new version of the bill shows that the first recommendation was considered favourably by the House of Commons. The second recommendation, namely, to limit the discretion of the commissioner or the minister, did not fair so well. And the third recommendation has also not been appropriately addressed.

Dealing with the second recommendation, namely, limiting the powers of the minister or the commissioner — and this would have applied last year — we stated previously that there should be enough flexibility in the legislation to permit the services described to be provided by someone other than the Coast Guard if the provision of these services is shown to be cost effective, economical and efficient. We further stated that there should be enough flexibility in the legislation to curtail services provided by the Coast Guard if it is determined that they are no longer required or that they could be better provided by other means.

We feel that the new term, “Coast Guard services”, continues to link these services to the Coast Guard. That is a legislative imposition that is not required. We would prefer that a term such as “services” be used rather than “Coast Guard services” or, alternatively, as I expressed earlier, that proposed section 41 be taken out of the legislation all together and replaced with an appropriate section that imposed upon the minister the development of a waterway management strategy concept.

The fact that these services are presently provided by the Coast Guard is an organizational and historic decision in which the industry had no say. It should not be a legislative imposition.

Compte tenu du fait que ces nouvelles responsabilités ont été ajoutées à celles du ministre des Pêches et des Océans et que désormais le cadre de réglementation de notre industrie sera fragmenté entre deux ministères — à savoir, Pêches et Océans et Transports — nous préférierions que cette loi fasse en sorte que cette composante importante de l'économie canadienne soit gérée de façon équilibrée et appropriée avec les autres éléments de la stratégie des océans.

Pour ces raisons, nous recommandons que l'article 29 de la partie II qui impose des consultations au ministre s'applique également au commerce maritime et à la sécurité.

Comme autre solution, nous serions favorables à un nouvel article qui imposerait au ministre d'organiser des consultations menant à une stratégie de gestion des voies navigables. J'y reviendrai tout à l'heure.

Notre deuxième problème concerne l'inclusion dans la loi de la Garde côtière et des services qu'elle fournit. L'année dernière, devant le comité de la Chambre, nous avons formulé trois recommandations concernant le libellé de ce qui était alors l'article 41 à savoir, premièrement, de ne pas intégrer la Garde côtière à la loi; deuxièmement, de ne pas donner plus de latitude au commissaire de la Garde côtière dans l'exercice des pouvoirs du ministre... mais ne pas limiter cette latitude par l'exigence légale de fournir ou de garantir des services sûrs, économiques et efficaces; et, troisièmement, de ne pas lier expressément les services fournis à la Garde côtière comme c'est le cas dans la loi actuelle.

La nouvelle version du projet de loi montre que notre première recommandation a été accueillie favorablement par la Chambre des communes. La deuxième recommandation, à savoir celle limitant la latitude du commissaire ou du ministre a eu moins de succès. Et la troisième n'a pas reçu non plus de réponse satisfaisante.

Pour ce qui est de la deuxième recommandation, à savoir, celle limitant les pouvoirs du ministre ou du commissaire — et c'est ce que nous disions l'année dernière — nous défendions l'idée qu'il devrait y avoir suffisamment de souplesse dans la loi pour permettre la prestation des services visés par des organismes autres que la Garde côtière si cette prestation se révélait plus rentable et économique. Nous affirmions en outre qu'il devrait y avoir assez de souplesse dans la loi pour mettre fin à des services fournis par la Garde côtière s'il est prouvé qu'ils ne sont plus nécessaires ou qu'ils seraient mieux fournis par un autre organisme.

Nous estimons que le nouveau terme «services de la Garde côtière» continue à lier ces services à la Garde côtière. C'est une imposition législative inutile. Nous préférierions qu'on parle de «services» plutôt que de «services de la Garde côtière», ou, comme je l'ai proposé tout à l'heure, que l'article 41 soit retiré de la loi et remplacé par un article approprié qui imposerait au ministre l'élaboration d'un concept de stratégie de gestion des voies navigables.

Le fait que ces services soient actuellement fournis par la Garde côtière est le fruit d'une décision administrative prise dans le passé sans aucune consultation de l'industrie. Elle ne devrait pas

There are other ways to provide some of these services, and the minister should be able to make use of such means as leasing and contracting out.

The best example of such flexibility is the current initiative to have local airport authorities provide airport services. Another example which will be before the Senate shortly is the move to commercialize the St. Lawrence Seaway and ports in Canada.

Subsequent to the changes that were made to the bill prior to leaving the House of Commons, and for the reasons given here, we wish to make two recommendations to this committee: First, it is recommended that the services enumerated in clause 41 should not be enumerated in the restrictive or limited manner as they are at present, to ensure that the minister has greater flexibility and greater responsibility within his powers. Second, it is recommended that the term, "Coast Guard services", be changed to "services". Alternatively — and preferably — we would welcome an obligation imposed upon the minister for the development of a waterway management strategy, much in line with the waterway management strategy that is found in clause 29 of Part II of the bill.

Mr. Jim Campbell, General Manager, Chamber of Maritime Commerce: First, the Chamber of Maritime Commerce is a unique organization. I represent over 100 shippers, ports, and marine carriers — both domestic flag and foreign flag — from Alberta to the maritimes. We look toward to working with the government at all levels to try to find an efficient, safe and cost effective way in which marine services and marine policy can be developed for marine commerce in Canada.

We have been involved with both this particular piece of legislation and with the Coast Guard over the last two years in trying to work out a mutually agreeable foundation for the delivery of these services that the Coast Guard is obliged to supply under this piece of legislation and to try to find a fair, equitable and competitive fee structure that would be assigned, as we see in clause 47, to those services.

I wish to start my presentation with the expression of support for everything that Captain Lanteigne has said so far. I would emphasize the importance of including marine trade, commerce and safety in Part II, thereby ensuring, by legislative obligation, that the consultation process will take into consideration all organizations and interested parties, as discussed by the previous witness.

The captain and I both represent organizations that are made up of companies with wide and, at times, differing interests. We know it is impossible to please everyone. We also know that compromises can and should be made at times to benefit the most amount of parties possible. It is not our intention to make things more difficult for the Minister of Fisheries and Oceans.

In fact, we have worked diligently and openly to try to find a mutually agreeable solution to this continually growing complex problem of marine services and the development of fees. We believe that it is absolutely essential that all interested parties,

être imposée législativement. Il existe d'autres façons de fournir certains de ces services comme la location et la sous-traitance.

Le meilleur exemple, ce sont les nouvelles administrations aéroportuaires locales qui assurent désormais les services aéroportuaires. Il y a également le projet de commercialisation de la Voie maritime du Saint-Laurent et des ports dont sera prochainement saisi le Sénat.

À la suite des changements apportés au projet de loi avant son adoption par la Chambre des communes et pour les raisons susmentionnées, nous souhaiterions vous faire deux recommandations: premièrement, que les services énumérés à l'article 41 ne le soient pas d'une manière restrictive ou limitative comme c'est le cas actuellement, de manière à s'assurer que le ministre jouit d'une plus grande marge de manoeuvre et se voit confier des responsabilités plus étendues dans l'exercice de ses pouvoirs. Deuxièmement, que «services de la Garde côtière» soit remplacé par «services»; ou — et cela aurait notre préférence — que l'obligation soit imposée au ministre d'élaborer une stratégie de gestion des voies navigables sur le modèle de ce qui se trouve déjà à l'article 29 de la partie II du projet de loi.

M. Jim Campbell, directeur général, Chambre de commerce maritime: Pour commencer, la Chambre de commerce maritime est une organisation unique. Je représente plus de 100 expéditeurs, ports et transporteurs maritimes — battant tant pavillon canadien qu'étranger — de l'Alberta aux Maritimes. Nous sommes tout à fait disposés à collaborer avec tous les paliers de gouvernement pour mettre en place une politique de services maritimes la plus efficace, la plus sûre et la plus rentable possible pour le commerce maritime au Canada.

Cela fait deux ans que nous essayons de trouver avec la Garde côtière une solution qui nous convienne mutuellement pour la prestation de ces services que cette mesure législative oblige la Garde côtière de fournir et de nous mettre d'accord sur un barème de facturation, comme le prévoit l'article 47, juste équitable et compétitif.

Je souhaiterais signaler dès le départ que je suis totalement en accord avec les remarques du capitaine Lanteigne. Je tiens en particulier à souligner l'importance d'inclure le commerce et la sécurité maritime dans la partie II et de s'assurer ainsi que la loi exige que le processus de consultation tienne compte des points de vue de toutes les organisations et parties intéressées comme vient de vous le dire le témoin précédent.

Le capitaine et moi-même représentons des organisations composées de compagnies ayant des intérêts diversifiés et parfois même divergents et nous savons qu'il est impossible de plaire à tout le monde. Nous savons toutefois aussi qu'on peut et qu'on doit parvenir à des compromis avantageux pour le maximum de monde. Nous n'avons pas l'intention de compliquer les choses pour le ministre des Pêches et Océans.

En fait, nous avons fait tous les efforts possibles pour trouver une solution convenant à tout le monde à ce problème de plus en plus complexe de services maritimes et de facturation des dits services. Nous estimons qu'il est absolument essentiel que toutes

those using the resources of our oceans for commercial purposes and those using them for other purposes, have a say in how the oceans management strategy unfolds, and also a waterways management strategy, if that were to be included.

As representatives of a marine mode of transportation which has been shown time after time to be the most environmentally responsible, we are obviously supporters of the environment and would back any legislation which would ensure safe movement of our vessels. However, we are also ardent supporters of healthy trade and commerce for Canada, and we hope that adjustments will be made to this legislation to ensure the future of that activity.

The industry is prepared to pay, and in fact has been paying since July, fees which go toward the delivery of Coast Guard services. Last year, we opposed the then clause 49, now clause 47. Unfortunately, there have been no changes made whatsoever.

Clause 47(1) gives the minister authority to fix fees for services rendered by the Coast Guard as per clause 41 of this bill. Clause 47(2) is a pedantic clause which says that the fees for the service should not exceed the cost to the Crown. As we have said in the past, we have no problem with that. Our difficulty is that we think it costs the Crown too much to provide the services.

Unfortunately, everything I said last year is applicable this year, more than 12 months later. The provision in clause 47 first appeared in clause 4 of Bill C-75, a bill to amend the Canadian Shipping Act which was debated 10 years ago and was never passed, due in large part to the strenuous efforts of the former Minister of Fisheries and Oceans, Brian Tobin. The Minister of Transport at the time said that the clause as presented required modification. Ten years later, it still does.

It is interesting that after a decade has passed we are discussing this same provision. Only the participants and organizations have changed. The Coast Guard is now part of the Department of Fisheries and Oceans rather than the Department of Transport. As mentioned earlier, we now have the Marine Advisory Board which advises the minister on various commercial marine issues. In spite of these changes, the position taken by the industry today is in essence the same as it was then. We are as frustrated as any of you would be if you were in our position.

The industry is prepared to pay for a portion of the services provided to it. We do not believe that it is fair to have to pay for more than those. Clause 47 remains an open provision. As Mr. Tobin said in 1986, "it is a gun to the head of the Canadian marine community."

les parties intéressées, notamment celles utilisant les ressources de nos océans à des fins commerciales ou à d'autres fins, aient leur mot à dire dans l'application de la stratégie de gestion des océans et aussi à celle de la stratégie de gestion des voies navigables si elles finissaient par voir le jour.

En tant que représentants d'un mode maritime de transport qui ne cesse de se révéler comme étant le plus environnementalement responsable, nous sommes évidemment d'ardents défenseurs de l'environnement et appuierions toute loi qui assurerait une navigation à nos bâtiments en toute sécurité. Cependant, nous sommes également d'ardents défenseurs de la prospérité commerciale du Canada et nous espérons que des ajustements seront apportés à cette loi pour garantir l'avenir de cette activité.

L'industrie est prête à payer des frais en contrepartie des services fournis par la Garde côtière, et elle en paie d'ailleurs depuis juillet. L'an dernier, nous nous sommes élevés contre l'article 49, qui est maintenant devenu l'article 47. Malheureusement, aucun amendement n'y a été apporté.

Le paragraphe 47(1) accorde au ministre le pouvoir de fixer les prix à payer des services fournis par la Garde côtière tels qu'ils sont définis à l'article 41 du projet de loi. Le paragraphe 47(2) est une disposition pédante qui stipule que les prix à payer pour les services ne devraient pas dépasser les coûts supportés par la Couronne. Comme nous l'avons déjà dit, cela ne nous pose aucun problème. Ce qui fait problème à notre avis, c'est que nous estimons qu'il en coûte trop cher à la Couronne pour fournir les services en question.

Malheureusement, tout ce que j'ai dit l'an dernier est encore valable cette année, plus de 12 mois plus tard. La disposition énoncée à l'article 47 a d'abord été l'article 4 du projet de loi C-75, Loi modifiant la Loi sur la marine marchande du Canada, qui a été débattu il y a de cela dix ans et qui n'a jamais été adopté, en grande partie à cause des efforts vigoureux qui avaient été déployés par l'ancien ministre des Pêches et des Océans, Brian Tobin. Le ministre des Transports de l'époque avait dit que l'article tel qu'il avait été présenté avait besoin d'être modifié. Dix ans plus tard, il a toujours besoin d'être modifié.

Il est intéressant de noter que, dix ans plus tard, nous discutons toujours de la même disposition. Ce ne sont que les participants et les organismes en cause qui ont changé. La Garde côtière fait maintenant partie, non pas du ministère des Transports, mais du ministère des Pêches et des Océans. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous avons le Conseil consultatif du transport maritime qui conseille le ministre sur diverses questions concernant le transport maritime commercial. Malgré ces changements, l'industrie a toujours aujourd'hui essentiellement la même position qu'elle avait à l'époque. Nous sommes aussi frustrés que vous le seriez sûrement si vous étiez à notre place.

L'industrie est prête à payer pour une partie des services qui lui sont dispensés. Nous ne croyons pas qu'il soit juste que nous ayons à payer pour d'autres services. Le pouvoir conféré par l'article 47 n'est toujours pas assez circonscrit. Comme l'a dit M. Tobin en 1986, «c'est comme un revolver sur la tempe de la communauté maritime canadienne».

I should like to read from a report of the House of Commons Committee on Transport. The report is now called the Keyes Report after the Member of Parliament from Hamilton. I do not think that we as an industry could put any more clearly or succinctly our concern about the development of both fees for services and the legislative enshrinement of those services found within this bill. That report states:

A large number of witnesses, albeit some of them very cautiously and reluctantly, recognized that increased cost recovery of CG services was necessary and inevitable. However, there were a considerable number of caveats: it must be fair and equitable, include all users (not only commercial shipping but recreational boating and fishing as well), clearly define the services required, who benefits, and those which are in the public interest, recognize the principle of "user-pay user-say," be phased in to give everyone time to adjust, and finally be sensitive to economic realities so as not to undermine the competitiveness of the marine sector; if charges are too high, traffic will divert to American waterways and ports. Moreover, they were unanimous in emphasizing that before any cost recovery program was put into effect the CG must not only put its own house in order, but must be seen to have done so. It must rationalize its activities to eliminate duplication and unnecessary services and drive costs down to the lowest-cost operation possible. Only then should the user pay.

That was written many months ago and is as true today as it was then.

We also have attached a more recent report of the Standing Committee on Fisheries and Oceans released on April 22, 1996. It is appended to the back of our presentation. You will find that many of the recommendations of that committee echo the Standing Committee on Transport report.

We believe that clause 47 should be expressly subject to clause 41, that is, the modified clause 41 to which Captain Lanteigne spoke earlier, which does not require the Commissioner of the Coast Guard to avail himself only of the Coast Guard to ensure the provision of services. If the minister, through the Coast Guard, is able to provide services in a cost effective and efficient manner, you can be sure the industry will be supportive of his efforts as long as the benefits are translated into less cost to the users of Coast Guard services received and not to offset other expenditures of the Coast Guard.

We recognize that the new clause 41(2) requires the minister to provide the services referred to in subparagraphs (1)(a)(i) to (iv) in a cost effective manner. We realize that this new provision seems to imply that those are the services we will be charged for. This is a problem we have had from the inception of this legislation. We are frustrated that changes were not made to this

Je voudrais vous lire un extrait d'un rapport du comité des transports de la Chambre des communes. Ce rapport est maintenant désigné sous le nom de rapport Keyes, au nom du député de Hamilton. Je ne crois pas que notre industrie pourrait exprimer de façon plus claire ou plus succincte ses préoccupations relatives à la façon dont le projet de loi prévoit la fixation des frais à payer pour les services et intégrer ces services dans la loi. Voici ce qu'on peut lire dans le rapport:

De nombreux témoins ont reconnu, même si certains l'ont fait avec prudence et réticence, qu'il était nécessaire et inévitable d'accroître le recouvrement des coûts liés aux services de la Garde côtière. Toutefois, il y a eu de nombreuses réserves: ce recouvrement doit être juste et équitable et viser tous les utilisateurs (non seulement la navigation commerciale, mais la pêche et la plaisance), les services nécessaires doivent être clairement définis, on doit savoir qui en bénéficie et lesquels sont d'intérêt public, il faut reconnaître que l'utilisateur qui paie a son mot à dire, agir graduellement afin de laisser le temps à chacun de s'adapter et, enfin, être sensible aux réalités économiques de manière à ce que le recouvrement ne sape la compétitivité du secteur maritime. En effet, si les frais sont trop élevés, le trafic sera détourné vers les voies navigables et les ports des États-Unis. On a en outre souligné de façon unanime que la Garde côtière devait, avant d'instaurer tout programme de recouvrement des coûts, mettre de l'ordre dans sa propre maison et que ce soit évident. Elle doit rationaliser ses activités afin d'éliminer le double emploi et les services inutiles et ramener ses coûts au plus bas niveau possible. Après seulement pourra-t-on demander à l'utilisateur de payer.

Ces observations ont été écrites il y a de cela bien des mois, mais elles sont aussi valables aujourd'hui qu'elles l'étaient alors.

Nous avons aussi annexé à notre mémoire un rapport plus récent qui a été publié par le comité permanent des pêches et des océans le 22 avril 1996. Vous le trouverez annexé à la fin de notre mémoire. Vous constaterez que nombre des recommandations de ce comité rejoignent les observations contenues dans le rapport du comité permanent des transports.

Nous estimons que l'article 47 devrait être expressément assujéti à l'article 41, c'est-à-dire à l'article 41 modifié dont le capitaine Lanteigne a parlé tout à l'heure, qui n'obligerait pas le commissaire de la Garde côtière à faire appel uniquement à la Garde côtière pour assurer la fourniture de services. Si le ministre, par l'entremise de la Garde côtière, est en mesure de dispenser les services de manière judicieuse et efficace, vous pouvez avoir l'assurance que l'industrie appuiera ses efforts dans la mesure où les économies réalisées seront utilisées, non pas pour compenser les autres dépenses de la Garde côtière, mais bien pour réduire les coûts pour les usagers des services de la Garde côtière.

Nous reconnaissons que le nouveau paragraphe 41(2) oblige le ministre à dispenser les services mentionnés aux sous-alinéas (1)a)(i) à (iv), de la manière la plus économique et la plus judicieuse possible. Nous reconnaissons qu'il semble être implicite dans cette nouvelle disposition qu'il s'agit des services pour lesquels nous devons payer. Voilà qui nous pose un problème

clause. It continues to say that these services will be supplied by the minister.

We believe that consultation with industry must be an integral part of the cost reduction effort of the Coast Guard and that there should be a duty placed on the ministry, by a provision in the act, to consult, probably with the Marine Advisory Board, in regard to the following: the services provided by the Commissioner of the Coast Guard and by the Coast Guard, the manner in which those services are provided, those services which are chargeable to the industry and those which are not, and the fees which are to be charged to the industry.

We believe that it should also be a requirement of the legislation that the fees that are imposed on users are fair and equitable. I realize that clause 41(2) establishes a cost effective test on the minister for part of the services that are provided, although we are not too sure what that means. There is no imposition anywhere that the minister provide the services in a fair and equitable manner. Users should have recourse to three separate tests before being required to pay for a service under this legislation. The fee should stand the test of cost effectiveness, it should be fair, and it should be equitable.

Last year, when we appeared before the House of Commons Standing Committee on Fisheries and Oceans, we said that this is a monopoly. For example, in regulatory infrastructure within Canada for cable, telephone and gas, both private sector supplied and public sector supplied, there is a safety net for the consumer. We are hoping that as a result of this legislation the marine industry and the port communities which rely on it would be given that same kind of consumer protection. We are not asking for anything more than we get with cable TV or our telephone service. We believe that this bill is the place for that protection. Unfortunately, it has not yet come to fruition.

For all these reasons, we recommend to this committee that consideration be given to the following: The fees provision should be expressly linked to the services of a modified clause 41; there should be recourse to an independent body — some have suggested the new Canadian Transportation Agency — to permit appeals by interested parties against the imposition of particular fees or increases to those fees; and the Marine Advisory Board or some other similar third party advisory committee be enshrined in legislation to deal with the issue of fees and to ensure consultation with industry, much the same as advisory committees of section 660.10 of the Canada Shipping Act.

We are looking for some consumer protection. There has been a fundamental change in the relationship between the marine industry in Canada and those supplying services to it in the guise

depuis les tous débuts du projet de loi. Nous sommes extrêmement déçus qu'aucune modification n'ait été apportée à cette disposition. Elle stipule toujours que les services en question seront dispensés par le ministre.

Nous sommes d'avis que l'industrie doit obligatoirement être consultée dans le cadre des efforts de la Garde côtière pour réduire ses coûts et que le ministère devrait, aux termes d'une disposition qui serait incluse dans la loi, être tenu de consulter sans doute le Conseil consultatif du transport maritime relativement aux questions suivantes: les services dispensés par le commissaire de la Garde côtière et par la Garde côtière, la manière dont ces services sont dispensés, les services pour lesquels des frais sont exigés de l'industrie et ceux qui ne comportent pas de frais de même que le montant des frais à exiger de l'industrie.

Nous estimons que la loi devrait également exiger que les frais imposés aux utilisateurs soient justes et équitables. Je sais bien que le paragraphe 41(2) impose au ministre un critère selon lequel il doit dispenser une partie des services de la manière la plus économique et la plus judicieuse possible, bien que nous ne soyons pas trop sûrs de l'interprétation qu'il faut donner à cette disposition. Rien n'oblige le ministre à dispenser les services de manière juste et équitable. Les utilisateurs devraient pouvoir exiger que les services répondent à trois critères distincts avant d'avoir à en acquitter le prix aux termes de la loi. Le prix devrait donc être fixé de manière à assurer que les services soient dispensés de la manière la plus économique et la plus judicieuse possible et qu'ils soient à la fois justes et équitables.

L'an dernier, quand nous avons témoigné devant le comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, nous avons dit qu'il s'agissait là d'une situation de monopole. Ainsi, dans le cas du câble, du téléphone et du gaz naturel, que les services soient dispensés par le secteur public ou par le secteur privé, le cadre réglementaire canadien prévoit un filet de sécurité pour les consommateurs. Nous espérons que la nouvelle loi permettra à l'industrie maritime et aux collectivités portuaires qui en dépendent, d'avoir une protection semblable. Nous ne demandons rien de plus que la protection que nous avons déjà quand il s'agit de câblodistribution ou de service téléphonique. Nous estimons que cette protection doit être prévue dans la loi. Malheureusement, ce n'est pas encore le cas.

Pour toutes ces raisons, nous recommandons au comité d'examiner les propositions suivantes: la disposition relative aux prix des services devrait être expressément liée aux services visés par un nouvel article 41; les parties intéressées devraient pouvoir en appeler des prix imposés pour certains services ou de l'augmentation de ces prix, à un organisme indépendant... certains ont proposé le nouvel Office des transports du Canada; la loi devrait confirmer l'existence du Conseil consultatif du transport maritime ou d'un comité consultatif tiers semblable qui serait habilité à examiner les prix des services et à assurer la consultation de l'industrie, comme le font les comités consultatifs visés par l'article 660.10 de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Nous demandons à être protégés en tant que consommateurs. La relation entre l'industrie maritime canadienne et ceux qui lui dispensent des services, en l'occurrence la Garde côtière, a subi

of the Coast Guard. They are now a supplier of services and we are a payer for those services. We believe it would not be too onerous for the government to provide us with the opportunity to debate fees and services to be supplied in order to ensure a more equitable fee structure and a healthier marine structure within Canada.

Senator Oliver: You commented on clause 47. Clause 47 reads:

The Minister may, subject to any regulations that the Treasury Board may make for the purpose of this section, fix the fees...

It gives him a discretion. It is not a mandatory thing. Most of all, it says it is subject to the regulations of Treasury Board.

As you know from reading this particular bill, clauses 25, 26, 32, 35(3), 47 and 50 all deal with regulatory powers. The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has made recommendations that, before regulations become law and are implemented, they be laid before the committee for study so that witnesses can appear, make recommendations, and explain where they may be weak and where there may be problems, and that that be done for a 90-day period before they come into effect.

What would you think of a proposal like that?

Mr. Campbell: There has been some suggestion of that type of procedure. You may well find the wording within the mandate of the Standing Committee of Fisheries and Oceans. They suggested in their last recommendation that the standing committee adopt for itself a monitoring role to oversee progress on these initiatives at regular intervals. They may be the body —

Senator Oliver: There are two parts to Parliament. There is the upper house and the lower house.

Mr. Campbell: Of course. We would accept any options available to us giving that objective oversight opportunity with regard to these fees.

Senator Oliver: In fairness, though, would you say that your preference would be the House of Commons?

Mr. Campbell: If you can work out and resolve an issue as early on in the process as possible, that is the most efficient way of doing it. Resources are limited on both sides, both within government and the industry, and if we can deal with it early in the process, we should not have to, as we are seeing here, come to your committee to deal with things that should have been dealt with back in the other place.

I would also like to add, as you suggested, senator, with regard to the minister being guided by Treasury Board regulations or guidelines, there are guidelines within Treasury Board with regard to the development and implementation of federal user fees. I believe that when the then Commissioner of the Coast Guard appeared before the standing committee back in April with regard to this bill he was asked that question, and he suggested that the Treasury Board guidelines were only guidelines.

une transformation fondamentale. Cette dernière fournit maintenant les services que nous sommes appelés à payer. Nous estimons qu'il ne serait pas trop onéreux pour le gouvernement de nous donner la possibilité de discuter des prix et des services qui nous sont dispensés de manière à faire en sorte que la tarification soit plus équitable et que la structure maritime canadienne soit plus saine.

Le sénateur Oliver: Vous avez parlé de l'article 47. Voici ce que dispose l'article 47:

Le ministre peut, sous réserve des règlements d'application du présent article éventuellement pris par le Conseil du Trésor, fixer les prix [...]

Il s'agit donc d'un pouvoir discrétionnaire, pas d'une obligation. Qui plus est, l'article précise qu'il peut le faire sous réserve des règlements d'application du Conseil du trésor.

Comme vous le savez puisque vous avez lu le projet de loi en question, les dispositions 25, 26, 32, 35(3), 47 et 50 traitent toutes des pouvoirs réglementaires. Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a recommandé que les règlements d'application des lois soient soumis à l'examen par un comité avant d'entrer en vigueur et d'être mis en oeuvre afin que des témoins puissent se présenter devant le comité en question, pour faire des recommandations et expliquer les faiblesses et les problèmes éventuels, tout cela devant se faire dans les 90 jours antérieurs à la date de leur entrée en vigueur.

Que pensez-vous d'une proposition comme celle-là?

M. Campbell: Une procédure semblable a été proposée. Vous en trouverez peut-être même le libellé dans le mandat du comité permanent des pêches et des océans. Ce comité a proposé, dans sa dernière recommandation, qu'il soit appelé à jouer un rôle de surveillance afin qu'il puisse vérifier à intervalles réguliers les progrès réalisés en ce sens. Ce comité est peut-être l'entité...

Le sénateur Oliver: Le Parlement est composé de deux chambres: la Chambre haute et la Chambre basse.

M. Campbell: Bien entendu. Nous serions prêts à accepter tout mécanisme qui nous serait accordé pour assurer un droit de regard impartial sur la tarification.

Le sénateur Oliver: Je ne veux toutefois pas être injuste; préféreriez-vous que cela soit fait par la Chambre des communes?

M. Campbell: Le plus efficace serait que la question puisse être débattue et réglée dès le début autant que possible. Les ressources sont limitées des deux côtés, tant du côté du gouvernement que de l'industrie, et s'il est possible de nous entendre au début du processus, nous ne devrions pas être obligés, comme c'est le cas ici, de comparaître devant votre comité pour régler des choses qui auraient dû l'être par l'autre Chambre.

J'ajouterais également, sénateur, en ce qui a trait à votre observation selon laquelle le ministre serait soumis aux règlements ou lignes directrices du Conseil du Trésor, qu'il existe des lignes directrices du Conseil du Trésor relativement à l'établissement et à l'application de frais fédéraux aux usagers. Je crois que la question avait été posée à celui qui était alors commissaire de la Garde côtière quand il a témoigné en avril devant le comité permanent qui étudiait le projet de loi, et le commissaire avait

Senator Oliver: I am interested in your interpretation of section 47. It indicates that it would permit the charging of fees for services, whether they are utilized in part or not. Have you discussed that with the department, and have they not given you some assurances about it? Surely you will not be charged for something that you do not use.

Mr. Campbell: At this point, we do not have that level of security, senator.

Mr. Lanteigne: I can only discuss this without prejudice because we are taking the department to court on this very fundamental issue.

Mr. Campbell: Perhaps I should answer, since I am not suing. This goes back more than two years now to when Minister Young was the Minister of Transport. He suggested a three-prong attack with regard to the development and implementation of user fees for Coast Guard services. He said, "Find out what industry needs, rationalize your services to reach that level, and then develop fees." We would suggest, and we would argue with anyone who wishes to argue the point, that the first two have been largely superficial, if you will, in their efforts, and they went right to the development of the fees.

We would suggest, as has Captain Lanteigne's organization, a very thorough inventory of one section of this service, the navigational systems within the Great Lakes and the St. Lawrence. They did an inventory. They went back and looked at what is actually needed for the safe and efficient movement of vessels through those waters. They found a substantial amount of redundancy within those services.

As far as we are concerned at this point, we are being charged for a system which is over-built and out of date considering the type of satellite and other navigational systems that are now available on ships. We would like to have confidence and security that we will not be paying for services that we do not need for the safe, efficient movement of vessels through Canadian waters.

Senator Bryden: Regarding Part III, clause 41, and Coast Guard services, I notice that they are to be provided by the minister and that the reference to "coast guard" and "coast guard services" is not in capital letters. I got the impression from what you were saying that what you read for that is the Canadian Coast Guard, meaning that sort of quasi-military body which runs red ships with white stripes on them.

As I read this, the minister is required to provide Coast Guard services, including aids to navigation systems and services. There is nothing that I have seen in here that prevents him from contracting that out. Indeed, they are doing that in relation to air

répondu que les lignes directrices du Conseil du Trésor ne sont que des lignes directrices.

Le sénateur Oliver: Je suis intéressé par l'interprétation que vous donnez à l'article 47. Cet article dispose que le ministre peut fixer les prix à payer pour les services, qu'ils soient utilisés en partie ou pas. Avez-vous discuté de cette question avec le ministère et les fonctionnaires ne vous ont-ils pas donné des assurances à ce sujet? Vous ne seriez sûrement pas appelés à payer pour des services que vous n'utiliseriez pas.

M. Campbell: Pour l'instant, nous n'avons pas de garantie à cet égard, sénateur.

M. Lanteigne: Je ne puis que discuter de la chose sous toutes réserves puisque nous avons décidé de poursuivre le ministère sur cette question très fondamentale.

M. Campbell: Je devrais peut-être répondre à sa place puisque je ne suis pas partie à une action en justice. Il faut remonter deux ans en arrière, à l'époque où M. Young était ministre des Transports. Il avait proposé une démarche triple en ce qui a trait à l'établissement et à l'application de frais aux usagers pour les services de la Garde côtière. Il avait dit: «Déterminez quels sont les besoins de l'industrie, rationalisez vos services afin d'atteindre le niveau voulu et ensuite fixez les prix.» Nous sommes d'avis, et nous sommes prêts à en discuter avec n'importe qui, qu'on ne s'est intéressé aux deux premiers aspects que de façon assez superficielle et qu'on est passé directement à l'établissement des prix.

Nous soutenons, tout comme l'association que représente le capitaine Lanteigne, qu'il y aurait lieu d'effectuer un inventaire très complet d'un élément du service, à savoir les systèmes de navigation sur les Grands Lacs et dans la Voie maritime du Saint-Laurent. Ces systèmes ont fait l'objet d'un examen minutieux. On a déterminé ce qui était vraiment nécessaire pour assurer la sécurité et l'efficacité du déplacement des navires dans ces eaux. On a constaté que les services en question étaient sensiblement inutiles.

Nous sommes d'avis que la situation actuelle est telle que nous sommes obligés de payer pour un système qui est surdéveloppé et désuet compte tenu des systèmes de navigation, notamment des systèmes faisant appel à des satellites, qui se trouvent maintenant à bord des navires. Nous voudrions avoir la certitude et l'assurance que nous n'aurons pas à payer pour des services dont nous n'avons pas besoin pour assurer la sécurité et l'efficacité du déplacement des navires dans les eaux canadiennes.

Le sénateur Bryden: En ce qui concerne la Partie III, l'article 41 et les services de la Garde côtière, je constate que ces services doivent être dispensés par le ministre et qu'il n'y a pas de lettres majuscules dans les mentions «garde côtière» et «services de garde côtière». Or, j'ai eu l'impression en vous écoutant, que vous avez compris qu'il s'agissait de la Garde côtière canadienne, c'est-à-dire de cet organisme quasi militaire avec ses navires rouges aux bandes blanches.

La lecture que je fais de cette disposition me porte à conclure que le ministre est tenu de dispenser des services de garde côtière, notamment des systèmes et des services d'aide à la navigation. C'est d'ailleurs ce qui se fait pour le contrôle de trafic aérien. Cela

traffic control. They have done it in relation to other things. Would that not fulfil the obligation?

Mr. Lanteigne: There is certainly nothing to prevent them from contracting any of these services out or from disposing of these services if they are no longer required. However, there is also certainly nothing which authorizes him to do so.

As far as air traffic controllers and the seaway and ports are concerned, specific legislation had to be amended to authorize the minister or the Governor in Council, as the case may be, to divest themselves of the service, commercialize the service, or for the creation of a not-for-profit organization to run the service. There is nothing in the bill preventing that, and there is nothing authorizing him to do so. There is nothing in the bill authorizing the minister to say, "This service is no longer required for facilitation of marine trade, commerce or safety, so I will no longer operate it and we will no longer have it." It is a balancing act, on the one hand offering a wide flexibility and, on the other hand, a narrow focus limited to certain services.

The main point that I want to make is that this country is rapidly moving to the same situation where our neighbours to the south moved about 20 years ago. The shipowners and shippers will find themselves in a situation where they have to deal with a plethora of organizations that are either wholly responsible or partially responsible for maritime trade or commerce or safety or pollution, all of them or some sectors of them. It is a difficult situation. Over the past 20 years, it has led to a very difficult situation for our neighbours to the south. It has led to substandard ports and substandard and unsafe waterways. It led them to having equipment which is under-capitalized and redundant and a U.S. Coast Guard which can hardly make ends meet with the budget that the U.S. Congress authorized for them. It has led their ports to having archaic processes and procedures. All of what I have just described is by their own admission and can be found in a report by the National Research Council in 1994. I will quote from that report.

It is entitled, "Minding the Helm", and states in part:

— the marine navigation...system is...for the most part safe, but it can be made safer, there are urgent and compelling reasons to do so.

— the marine navigation...system could be enhanced substantially through specific improvements in...waterways management...

It goes on to state:

Criticisms of U.S. ports generally come down to "no one is running the show" and "there are too many diverse parties to deal with in America".

This has led the U.S. to promulgate unilateral legislation, something which affects our trade, notably tankers, contrary to internal convention which this bill is intended to enshrine. We would not wish that a repeat of the U.S. situation present itself in this country.

se fait aussi dans d'autres domaines. Le ministre ne pourrait-il pas s'acquitter de son obligation ainsi?

M. Lanteigne: Il n'y a manifestement rien qui l'empêche de recourir à la sous-traitance pour l'un ou l'autre de ces services ou de les éliminer s'ils ne sont plus nécessaires. Cependant, il n'y a manifestement rien non plus qui l'autorise à le faire.

Pour ce qui est des contrôleurs du trafic aérien et de la Voie maritime et des ports, il a fallu apporter des modifications bien précises à la loi pour autoriser le ministre ou le gouverneur en conseil, selon le cas, à décider de ne plus assurer le service, de le commercialiser ou de créer un organisme sans but lucratif pour l'assurer. Il n'y a rien dans le projet de loi qui l'empêche de faire cela, et il n'y a rien qui l'autorise à le faire. Il n'y a rien dans le projet de loi qui autorise le ministre à dire: «Comme le service n'est plus nécessaire pour faciliter le commerce ou la sécurité maritime, je ne l'assurerai plus.» L'équilibre est précaire: d'un côté, on a énormément de flexibilité tandis que, de l'autre, on se concentre sur une gamme très limitée de services.

Je tiens essentiellement à bien faire comprendre que notre pays avance rapidement dans la voie qui nous mènera au même point où nos voisins du Sud sont arrivés il y a déjà une vingtaine d'années. Les armateurs et les transporteurs se retrouveront dans une situation où ils auront à traiter avec une panoplie d'organismes qui seront soit entièrement soit partiellement responsables du commerce, de la sécurité ou de la pollution maritime, de tous ces secteurs ou de certains d'entre eux. La situation est complexe. Elle l'est certes devenue pour nos voisins du Sud depuis 20 ans. La qualité des ports s'est détériorée, tout comme celle des eaux navigables, où il n'est plus possible d'assurer la sécurité des navires. Nos voisins du Sud se retrouvent aujourd'hui avec du matériel redondant qui aurait besoin d'une injection de capital et une garde côtière qui arrive à peine à joindre les deux bouts avec le budget que lui a accordé le Congrès américain. Leurs processus et leurs procédures portuaires sont devenus archaïques. Ils le disent d'ailleurs eux-mêmes dans un rapport publié par le National Research Council en 1994. Je vous cite un extrait de ce rapport.

Le rapport est intitulé «Minding the Helm», et on peut notamment y lire ceci:

[...] le système de navigation maritime est dans l'ensemble sécuritaire, mais il pourrait l'être davantage et il y a des raisons urgentes et irréfutables d'en accroître la sécurité.

[...] le système de navigation maritime pourrait être considérablement bonifié si certaines améliorations étaient apportées à [...] la gestion des eaux navigables [...]

On peut ensuite y lire:

Si l'on critique les ports américains, c'est généralement pour deux raisons: ou bien «il n'y a personne à la barre» ou bien «il y a trop de parties diverses avec qui il faut traiter aux États-Unis».

C'est ainsi que les États-Unis ont proclamé unilatéralement une loi qui a une incidence sur notre commerce, notamment celui qui est assuré par les tankers, et ce, à l'encontre de la convention interne que le projet de loi à l'étude vise à consacrer. Nous ne voudrions pas que la situation qui s'est produite aux États-Unis se produise chez nous.

Senator Bryden: From what you have just said it does not sound like this bill will drive the shipping trade to the U.S.

Mr. Lanteigne: It will drive us into a U.S. situation. Hence the reason we would prefer instead of specifying a limited number of services to be provided that the proposed oceans act be looked at from the perspective of waterway management and that the minister be given specific responsibility for such management. That could cover Coast Guard services, which is only one of the services. Admittedly, it is a big service, including ice-breaking, nav-aids, dredging and others. There are others stakeholders, other parties, who have a say here. The seaway has a say. Politicians have a say. Ports have a say. The minister should be in a position to coordinate all these bodies from a management perspective.

Senator Bryden: There would be nothing to take away his ultimate responsibility to government and, finally, to the people. If it is more efficient for the minister to send out tenders and hire ice-breakers that cost less, therefore allowing him to charge lower fees for the provision of those services or, indeed, to have users pay them directly, is there anything wrong with that?

Mr. Lanteigne: There is absolutely nothing wrong with that, no.

Senator Bryden: There is nothing in this bill to prevent that.

Mr. Lanteigne: Nor is there anything to authorize it.

Senator Bryden: I do not mean to quibble, but the issue is whether it is required to be authorized. The minister is required to provide the services. Does he have to provide them through civil servants? He is not required to do that. He is required to provide the services. He can do it with employees, which is what he is doing now; he can do it with contractors, or by any means, as long as there is nothing in there to prohibit that basic Royal Prerogative which is vested in the minister.

Senator Perrault: Mr. Chairman, some interesting and important views have been offered by Captain Lanteigne and Mr. Campbell this afternoon. Perhaps we should meet with a representative of the department later in the week to answer some of the questions which have been posed. I do not profess to have all the answers to many of those questions. Perhaps other members of the committee feel likewise. Perhaps it would be a good idea to have someone from the department come here on Thursday or at some other time.

Mr. Campbell: We would encourage that, senator, because we feel this is a fundamental piece of legislation which will, if not dictate, at least somewhat control how marine interests will make a dollar over the next 20 years.

Senator Perrault: These gentlemen represent an important organization here.

I would feel better about it, Mr. Chairman.

The Chairman: As you were making that comment, senator, I noticed a number of nodding heads. We will be asking the

Le sénateur Bryden: D'après ce que vous venez de dire, vous ne semblez pas penser que le projet de loi va pousser le commerce maritime vers les États-Unis.

M. Lanteigne: On va se retrouver dans la même situation que les États-Unis. Au lieu d'énumérer un nombre limité de services, on préférerait que le projet de loi sur les océans soit envisagé sous l'angle de la gestion des cours d'eau et que le ministre se voie confier la responsabilité précise de cette gestion. Cela s'appliquerait de la garde côtière, qui n'est qu'un des services. C'est quand même un service important, qui comprend les brise-glaces, les aides à la navigation, et d'autres services. Il y a d'autres intervenants qui ont leur mot à dire aussi. La Voie maritime du Saint-Laurent a son mot à dire. Les politiques aussi, de même que les responsables des ports. Le ministre doit être en mesure de coordonner tous ces organismes aux fins de gestion.

Le sénateur Bryden: Rien ne lui enlèverait sa responsabilité ultime envers le gouvernement et en fin de compte envers la population. Où est le mal s'il est plus efficace pour le ministre de lancer des appels d'offre et de louer des brise-glaces qui coûtent moins cher? De cette façon, il pourra exiger des frais moins élevés pour la prestation de ces services ou bien de demander aux utilisateurs de les payer directement.

M. Lanteigne: Il n'y a absolument rien de mal à cela.

Le sénateur Bryden: Rien dans le projet de loi ne l'empêche.

M. Lanteigne: Rien ne l'autorise non plus.

Le sénateur Bryden: Je ne cherche pas à être difficile, mais la question est de savoir s'il faut que cela soit autorisé. Le ministre doit fournir les services. Faut-il que les services soient offerts par des fonctionnaires? La réponse est non. Il doit tout simplement fournir les services. Ils peuvent être offerts par des fonctionnaires, ce qui se fait maintenant; ou ils peuvent être offerts par des entrepreneurs, ou par tout autre moyen, pourvu que rien n'entrave la prérogative royale du ministre.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, le capitaine Lanteigne et M. Campbell nous ont présenté des points de vue intéressants et importants cet après-midi. Il faudrait peut-être prévoir une réunion avec un représentant du ministère plus tard cette semaine pour obtenir des réponses aux questions qui ont été posées. Je ne prétends pas avoir toutes les réponses à bon nombre de ces questions. Peut-être que d'autres membres du comité sont du même avis. Il serait donc bon de convoquer un fonctionnaire du ministère jeudi ou à un autre moment.

M. Campbell: Nous vous encourageons à le faire, sénateur, car nous estimons que ce projet de loi est fondamental et va, sinon déterminer, du moins contrôler dans une certaine mesure comment les transporteurs maritimes vont s'en tirer financièrement au cours des prochaines 20 années.

Le sénateur Perrault: Ces messieurs représentent une organisation importante.

Je préférerais que l'on procède ainsi, monsieur le président.

Le président: Pendant que vous parliez, sénateur, j'ai vu que plusieurs faisaient signe que oui. Nous allons demander au

department to respond to those questions, as well as to other questions raised by previous witnesses.

Senator Jessiman: Senator Bryden raised a question in which he said that air traffic controllers are really privatized in non-profit organizations. Would your clients be amenable to saying, "Okay, let us take it over," just as the airlines did with the air traffic controllers?

Mr. Lanteigne: We are having serious discussions around our management table to do just that, sir. Our first priority this year was to work with the Department of Transport to assume responsibility, hopefully next year, for the operation of the St. Lawrence Seaway. I see the process as a natural migration. Once the seaway operation is achieved and the necessary legislation is in place we would move on to assume our responsibilities for the service that we need.

Senator Jessiman: You have told us how bad it is in the United States. Is there any other place in the world where they have the problems that you are having with services in respect to coast guards and such?

Mr. Lanteigne: I presume it is happening in Russia, but that is not due to the same reasons.

The Chairman: I have a brief question. The previous witness noted that the body he represents had been excluded from a long list of stakeholders in Part II of the legislation. I note that your industry has also been excluded from that long list of stakeholders. Have you asked the department why two very important industries were excluded from the consultative process?

Mr. Lanteigne: The short answer to your question, Mr. Chairman, is "no". We knew at the outset that this bill was to have a framework related to the United Nations Convention of the Law of the Sea. We never thought at the outset that Coast Guard services and marine trade and commerce, which, at least in my mind, do not fit within the framework of the Convention of the Law of the Sea in its details, would be "captured" by the proposed oceans act in this way. We were surprised and we had to respond and react, hence we are before you today.

The Chairman: Thank you, Mr. Lanteigne and Mr. Campbell, for appearing this afternoon.

The committee adjourned.

ministère de répondre à ces questions et à d'autres soulevées par des témoins précédents.

Le sénateur Jessiman: Lors d'une question, le sénateur Bryden a dit que les contrôleurs aériens sont en fait privatisés et appartiennent à des organismes sans but lucratif. Vos clients accepteraient-ils d'en assumer le contrôle, comme l'ont fait les compagnies aériennes avec les contrôleurs aériens?

M. Lanteigne: Il y a des discussions sérieuses en cours parmi les gestionnaires en ce moment qui visent à faire exactement cela. Cette année, notre priorité a été de travailler avec le ministère des Transports afin de pouvoir assumer la responsabilité du fonctionnement de la Voie maritime du Saint-Laurent. Nous espérons le faire l'année prochaine. À mon avis, il s'agit d'un processus naturel. Une fois que nous serons responsables de la voie maritime, et que la loi sera adoptée, nous allons assumer la responsabilité des services dont nous avons besoin.

Le sénateur Jessiman: Vous nous avez dit à quel point la situation est mauvaise aux États-Unis. Y a-t-il un autre pays au monde qui a les mêmes problèmes que vous avec les services de garde côtière, etc.

M. Lanteigne: J'imagine que cela se produit en Russie, mais ce n'est pas pour les mêmes raisons.

Le président: J'ai une courte question. Le témoin précédent a fait remarquer que l'organisme qu'il représente ne figure pas sur la longue liste d'intervenants de la Partie II de cette mesure législative. Je note que votre industrie a également été exclue de cette liste d'intervenants. Avez-vous demandé au ministère pourquoi deux très importantes industries ont été exclues du processus consultatif?

M. Lanteigne: Pour répondre à votre question en un mot, monsieur le président, «non». Nous savions au départ que le cadre de ce projet de loi serait lié à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Nous n'avons jamais pensé au départ que les services de la Garde côtière et le commerce maritime, qui, à mon avis du moins, ne cadrent pas avec les détails de la Convention sur le droit de la mer, seraient inclus dans la loi proposée sur les océans de cette façon. Cela nous a surpris et nous avons dû répondre et réagir, d'où notre comparution aujourd'hui.

Le président: Merci, MM. Lanteigne et Campbell, d'être venus cet après-midi.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Meeting of October 31, 1996

From the Department of Fisheries and Oceans:

Dr. L. Scott Parsons, Assistant Deputy Minister, Science;

Michael Turner, Acting Assistant Deputy Minister and,
Acting Commissioner, Marine Services, Canadian Coast
Guard.

From the Department of Justice:

L. Alan Willis, Specialized Legal Advisor Services (International).

Meeting of November 26, 1996

From the Independent Inshore Lobster Fishers:

William Moreira, counsel.

From the Canadian Shipowners Association:

Réjean Lanteigne, Manager, Marine Operation.

From the Chamber of Maritime Commerce:

Jim Campbell, General Manager.

Réunion du 31 octobre 1996

Du ministère des Pêches et des Océans:

M. L. Scott Parsons, sous-ministre adjoint, Sciences;

Michael Turner, sous-ministre adjoint intérimaire et commissaire intérimaire, Services maritimes, Garde côtière canadienne.

Du ministère de la Justice:

L. Alan Willis, Services juridiques spécialisés (droit international).

Réunion du 26 novembre 1996

De Independent Inshore Lobster Fishers:

William Moreira, conseiller juridique.

De l'Association des armateurs canadiens:

Réjean Lanteigne, directeur général, Activités maritimes.

De la Chambre de commerce maritime:

Jim Campbell, directeur général.

CA1
Ye 28
-F37



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Fisheries

Chairman:
The Honourable GÉRALD J. COMEAU

Thursday, November 28, 1996

Issue No. 3

Third and last Meeting on:
Bill C-26, the Canada Oceans Act

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Pêches

Président:
L'honorable GÉRALD J. COMEAU

Le jeudi 28 novembre 1996

Fascicule n° 3

Troisième et dernière réunion concernant:
Le projet de loi C-26,
Loi sur les océans du Canada

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gérard J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Adams	Marchand, P.C.
Doody	Moore
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Oliver
Jessiman	Petten
Landry	Robertson
* Lynch-Staunton	Robichaud, P.C.
(or Berntson)	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The names of the Honourable Senators Stewart, Robichaud and Moore substituted for those of the Honourable Senators Bryden, Losier-Cool and Perrault (*November 27, 1996*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gérard J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Adams	Marchand, c.p.
Doody	Moore
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Oliver
Jessiman	Petten
Landry	Robertson
* Lynch-Staunton	Robichaud, c.p.
(ou Berntson)	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Les noms des honorables sénateurs Stewart, Robichaud et Moore sont substitués à ceux des honorables sénateurs Bryden, Losier-Cool et Perrault (*Le 27 novembre 1996*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 28, 1996

(6)

The Standing Senate Committee on Fisheries met at 9:30 a.m. this day, in Room 356-S, the Chairman the Honourable Senator Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Comeau, Adams, Jessiman, Landry, Marchand, Moore, Oliver, Petten, Robichaud and Stewart (10).

In attendance: From the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer, Research Branch.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Fisheries and Oceans:

Michael Turner, Acting Assistant Deputy Minister and, Acting Commissioner, Marine Services, Canadian Coast Guard;

Gerry Swanson, Director General Habitat Management, Environmental Science Directorate.

Pursuant to its Order of Reference as adopted by the Senate on Wednesday, October 23, 1996, the Committee concluded the examination of Bill C-26, An Act respecting the Oceans of Canada.

Messrs Swanson and Turner made opening remarks in response to questions raised by the Canadian Shipowners, the Chamber of Maritime Commerce, and by Mr. Moreira, representing *The Independent Inshore Lobster Fisher*, on Tuesday last, following which they answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Petten that Bill C-26, be reported to the Senate without amendment.

The question being on the motion, it was adopted.

At a later date, the Department of Fisheries will provide written responses to questions asked by the Honourable Senator Adams.

At 11:20 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 28 novembre 1996

(6)

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 356-S, sous la présidence de l'honorable sénateur Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Comeau, Adams, Jessiman, Landry, Marchand, Moore, Oliver, Petten, Robichaud et Stewart (10).

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche, Service de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Pêches et des Océans:

Michael Turner, sous-ministre adjoint intérimaire et commissaire intérimaire, Services maritimes, Garde côtière canadienne;

Gerry Swanson, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 23 octobre 1996, le comité termine l'examen du projet de loi C-26, Loi sur les océans du Canada.

MM. Swanson et Turner font une déclaration en réponse aux questions posées mardi dernier par l'Association des armateurs canadiens, la Chambre de commerce maritime, et M. Moreira, représentant du *Independent Inshore Lobster Fisher*, après quoi ils répondent aux questions du comité.

L'honorable sénateur Petten propose que le comité fasse rapport, au Sénat, du projet de loi C-26, sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Plus tard, le ministère des Pêches fournira des réponses écrites aux questions posées par l'honorable sénateur Adams.

À 11 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 28, 1996

The Standing Senate Committee on Fisheries, to which was referred Bill C-26, respecting the oceans of Canada, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérard J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is the third meeting of this committee to examine Bill C-26, an act respecting the oceans of Canada. We have as witnesses this morning, from the Department of Fisheries and Oceans, Mr. Mike Turner and Mr. Gerry Swanson. They are here to respond to points made at our last meeting by the witnesses from the Canadian Shipowners Association and the Chamber of Maritime Commerce, as well as to points made by Mr. Moreira.

Mr. Swanson has an opening statement which will address some of the points raised.

Mr. Gerry Swanson, Director General, Habitat Management and Environmental Science, Department of Fisheries and Oceans: Thank you for the opportunity to appear this morning to address a number of issues which were raised at your meeting on Tuesday.

I will be specifically addressing points raised by Mr. Moreira. I will then turn matters over to Mr. Turner, who will address matters raised by the other two witnesses who appeared at that meeting.

On Tuesday, concerns were expressed to the effect that the proposed Oceans Act might be used for purposes of fisheries management and that bodies established under the authority of this would make decisions with respect to fisheries management plans.

Mr. Moreira expressed some concerns about the appearance of the word "management" in the proposed Oceans Act and also about the fact that fish harvesters — or the fishing industry — were not listed specifically among the persons or bodies who were to be consulted in the operation of this act.

I will begin by speaking about fisheries management plans. Fisheries management plans usually contain provisions that relate to how much fish can be taken, who can take it, where it can be taken from, and even the size of individual fish. The authorities of the federal government and of the Minister of Fisheries and Oceans to make these types of decisions and to issue these kinds of plans are provided for in the Fisheries Act. No such authorities are contained in the proposed Oceans Act, which provides the minister with authorities related to the conservation and protection of the oceans themselves and their ecosystems.

As Senator Bryden outlined on Tuesday, this bill is not focused on fisheries resources; it takes a much broader approach and recognizes that it is necessary to improve the quality of oceans in order to improve the quality and potential for survival of the organisms that inhabit the oceans. This includes, of course, fisheries resources. That is really the only linkage which exists

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 28 novembre 1996

Le comité sénatorial permanent des pêches, auquel a été renvoyé le projet de loi C-26 concernant les océans du Canada, s'est réuni aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner celui-ci.

Le sénateur Gérard J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, c'est la troisième séance que nous tenons pour examiner le projet de loi C-26, Loi concernant les océans du Canada. Ce matin, les témoins sont M. Mike Turner et M. Gerry Swanson, du ministère des Pêches et des Océans. Ils sont ici pour répondre aux questions soulevées à notre dernière séance par les représentants de l'Association des armateurs canadiens et de la Chambre de commerce maritime, ainsi que par M. Moreira.

M. Swanson va faire une déclaration liminaire dans laquelle il abordera certaines de ces questions.

M. Gerry Swanson, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, ministère des Pêches et des Océans: Merci de nous avoir donné l'occasion de comparaître ce matin pour répondre à certaines questions qui ont été soulevées au cours de la séance de mardi.

Je répondrai plus particulièrement aux points soulevés par M. Moreira. Je passerai ensuite la parole à M. Turner, qui répondra aux questions qui ont été soulevées par les deux autres personnes qui ont témoigné ce jour-là.

Mardi, certains témoins craignaient que la Loi sur les océans proposée soit utilisée pour la gestion des pêches et que les organismes créés aux termes de cette loi prennent des décisions concernant les plans de gestion des pêches.

M. Moreira a relevé avec une certaine inquiétude la présence du terme «gestion» dans la Loi sur les océans proposée et il a également signalé que les exploitants pêcheurs ne figuraient pas sur la liste des personnes ou des organismes à consulter dans le cadre de l'application de cette loi.

Je parlerai tout d'abord des plans de gestion des pêches. Ces plans contiennent normalement des dispositions indiquant combien de poisson peut être capturé, qui peut le capturer, où on peut le pêcher, voire la taille du poisson. Le pouvoir qu'ont le gouvernement fédéral et le ministre des Pêches et des Océans de prendre ce genre de décision et d'établir ce genre de plan est prévu dans la Loi sur les pêches. La Loi sur les océans proposée, qui confère au ministre certains pouvoirs en matière de conservation et de protection des océans proprement dits et de leur écosystème, ne renferme aucun pouvoir de cette nature.

Comme le sénateur Bryden l'a dit mardi, ce projet de loi n'est pas axé sur les ressources halieutiques en particulier; sa perspective est beaucoup plus générale; le sénateur a reconnu qu'il est nécessaire d'améliorer la qualité des océans afin d'améliorer la qualité et les possibilités de survie des organismes qui les peuplent. Cela englobe évidemment les ressources halieutiques.

with fisheries resources that happen to occupy the oceans which this bill is addressing.

As Mr. Moreira pointed out, clause 32 permits the minister to establish or recognize bodies which may be called upon to advise or manage regional plans developed and agreed to by stakeholders. Nothing in the proposed Oceans Act provides for the delegation to these bodies of any of the authorities contained in the Fisheries Act, the proposed Oceans Act, or any other federal or provincial act related to oceans issues.

As indicated by Senator Perrault, these bodies will be region-specific advisory bodies constituted with an even representation from regional parties involved or affected by ocean-related activities. It is clear that fish harvesters, coastal communities and aboriginal representatives will be involved. It is also quite possible that representatives from other federal departments, and provincial or regional governments will be present at the table. They have ocean-related authorities under their own legislation and, as a result, would be called upon to sit on these bodies as well.

These ministers bring their responsibilities and authorities to the table to collaborate in the implementation of regional integrated management plans. There is no question that any of their responsibilities will be delegated either to the advisory or management bodies or to the Ministry of Fisheries and Oceans.

The department has had some experience in developing the kind of integrated plans we are talking about and in establishing bodies to oversee their implementation. One example I would draw to your attention is the estuary management plan for the Fraser River, which was set up without the specific authority of the proposed Oceans Act. This plan was developed through a collaborative effort involving federal, provincial, aboriginal, industrial and community involvement. It has been of prime benefit to fish harvesters in the Fraser River estuary. The plan includes zones that identify areas of critical importance to fisheries management, with the net result that developments are redirected away from these fisheries efforts. The involvement of stakeholders, both in the development of these plans and their implementation, has reduced user conflicts and benefited other users of the Fraser estuary by providing a clear understanding of the rules and limitations within which they can conduct their activities.

With respect to Mr. Moreira's suggestion that the bill make specific mention of fish harvesters in the list of stakeholders, I would point out to you that in the development of the bill in the House of Commons those lists were amended specifically to include, in the broad term, coastal communities. The term translates into French as "collectivité", which encompasses fish harvesters. The expression "other persons and bodies" is a drafting term used to capture all other interested persons and organizations. It would be impractical from a drafting perspective to list all possible stakeholders.

C'est en fait le seul rapport qui existe avec ces dernières, qui peuplent les océans, sur lesquels porte précisément ce projet de loi.

Comme l'a signalé M. Moreira, l'article 32 permet au ministre de constituer ou de reconnaître des organismes qui peuvent être appelés à conseiller ou à gérer des plans régionaux élaborés et acceptés par les intervenants. Aucune disposition de ce projet de loi ne prévoit la délégation à ces organismes d'un des pouvoirs prévus dans la Loi sur les pêches, dans la Loi sur les océans proposée ou dans toute autre loi fédérale ou provinciale où il est question des océans.

Comme l'a signalé le sénateur Perrault, il s'agira d'organismes consultatifs purement régionaux au sein desquels les parties régionales concernées ou touchées par des activités liées aux océans seront représentées à parts égales. Il est clair que les exploitants pêcheurs, les collectivités côtières et les représentants autochtones participeront. Il est également tout à fait possible que des représentants d'autres ministères fédéraux et de gouvernements provinciaux ou régionaux soient présents. Ils détiennent certains pouvoirs en la matière en vertu de leurs lois et règlements et par conséquent, ils seraient appelés à siéger également.

Ces ministres s'appuient sur leurs responsabilités et leurs pouvoirs pour collaborer à la mise en oeuvre des plans régionaux de gestion intégrée. Il n'est absolument pas question que la moindre de leurs responsabilités soit déléguée aux organismes de consultation ou de gestion, ou encore au ministère des Pêches et des Océans.

Le ministère a une certaine expérience dans l'élaboration du type de plans intégrés dont il est question et dans la création d'organismes chargés de superviser leur mise en oeuvre. Un exemple sur lequel je voudrais attirer votre attention est celui du plan de gestion de l'estuaire du Fraser, qui n'a pas été établi en vertu des pouvoirs prévus dans le projet de loi sur les océans. Ce plan est le fruit d'une collaboration entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial, les Autochtones, les milieux industriels et la collectivité. Il a été très profitable pour ceux qui récoltent le poisson dans l'estuaire du Fraser. Ce plan comprend des zones prévoyant des secteurs d'importance capitale pour la gestion des pêches. Le résultat est que les projets de développement ont été réorientés loin de ces zones de pêche. La participation des intervenants à l'élaboration ainsi qu'à la mise en oeuvre de ces plans a réduit les conflits entre utilisateurs et profité à d'autres utilisateurs de l'estuaire du Fraser en établissant clairement les règles et les limites qu'ils doivent observer pour pouvoir pratiquer leurs activités.

En ce qui concerne la suggestion de M. Moreira de mentionner expressément les pêcheurs dans la liste des intervenants, je vous signale que, pendant l'élaboration de ce projet de loi à la Chambre des communes, ces listes ont été modifiées de façon à mentionner les collectivités côtières en général, qui comprennent les pêcheurs. La formule «autres personnes de droit public et de droit privé intéressées» est celle que l'on utilise généralement pour englober toutes les autres personnes et tous les autres organismes concernés. Il serait peu commode pour les rédacteurs d'énumérer tous les intervenants possibles.

On Tuesday, the Canadian Shipowners Association and the Chamber of Maritime Commerce focused primarily on the cost recovery provisions of the bill in the context of their application to their particular activities or fields of interest. Before closing, I would like to draw the committee's attention to the fact that the cost recovery provisions authorize the minister to recover costs for services and activities provided under the proposed Oceans Act, and the department provides more than just coast guard services in the exercise of its oceans mandate. It was essentially for these reasons that some of the proposals that were put forward to you on Tuesday were not accepted by the House of Commons.

In any case, Mr. Turner will be able to address those issues in more detail. I am now open for any questions that you may have of me before calling on Mr. Turner.

The Chairman: If Mr. Turner has some opening comments, it might be more practical for him to make them before we go to questions.

Mr. Michael Turner, Acting Commissioner, Canadian Coast Guard: Mr. Chairman, honourable senators, I should like to begin by noting that the statements you heard from the witnesses on Tuesday raised several different points. We will attempt to respond specifically to those points raised by the witnesses from the Canadian Shipowners Association and the Chamber of Maritime Commerce. We would be pleased to respond to any other questions after that, of course.

The Chamber of Maritime Commerce and the Canadian shipowners have raised three substantive concerns, if we have understood their brief correctly. I will attempt to respond to each briefly in the order they were raised.

The first was the need to enshrine mandatory consultations. Mr. Swanson has already spoken to this section with respect to the representations made by the other witness on Tuesday. Concern was expressed regarding the need to ensure that shipping interests were also included among those consulted in the formulation of Canada's oceans management strategy. The witnesses pointed out the importance of marine shipping, noting that their activities could conceivably be affected by the development of the national strategy called for in Part II of the bill and the integrated management plans referred to in clause 31.

We agree with the importance of marine shipping. In that regard, I draw to your attention clause 32 of the bill, which states:

For the purpose of the implementation of integrated management plans, the Minister

(a) shall develop and implement policies and programs with respect to matters assigned by law to the Minister;

Since, as the witnesses note, clause 41 then assigns the minister responsibility for the coast guard services listed, and since clauses 95 through 106 further define the minister's responsibilities with respect to certain provisions of the Canada Shipping Act, all of which relate to shipping and navigation, it is

Mardi, l'Association des armateurs canadiens et la Chambre de commerce maritime ont parlé principalement des dispositions du projet de loi concernant le recouvrement des frais qui s'appliquent à leurs propres activités ou domaines d'intérêt. Avant de terminer, je tiens à attirer votre attention sur le fait que ces dispositions autorisent le ministre à recouvrer les frais supportés pour la fourniture des services et des installations dans le cadre de la Loi sur les océans proposée, et le ministère ne fournit pas seulement les services de garde côtière dans l'exercice de son mandat sur les océans. C'est essentiellement pour ces raisons que certaines des propositions qui vous ont été faites mardi n'ont pas été acceptées par la Chambre des communes.

De toute façon, M. Turner pourra vous donner plus de précisions à ce sujet. Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions avant de passer la parole à M. Turner.

Le président: Si M. Turner a des observations liminaires à faire, il serait peut-être plus pratique qu'il les fasse avant de passer aux questions.

M. Michael Turner, sous-ministre adjoint intérimaire et commissaire intérimaire, Garde côtière canadienne: Monsieur le président, honorables sénateurs, je tiens à signaler tout d'abord que dans les témoignages que vous avez entendus mardi, plusieurs questions différentes ont été soulevées. Nous essaierons de répondre à chacune des questions soulevées par les représentants de l'Association des armateurs canadiens et de la Chambre de commerce maritime. Ensuite, nous répondrons évidemment volontiers aux autres questions que vous auriez à poser.

La Chambre de commerce maritime et l'Association des armateurs canadiens ont soulevé trois questions importantes, si nous avons bien compris leur mémoire. J'essaierai d'y répondre brièvement en suivant l'ordre dans lequel elles ont été soulevées.

La première question concerne la nécessité de préciser dans le projet de loi que la consultation est obligatoire. M. Swanson a déjà parlé des observations qui ont été faites par l'autre témoin mardi au sujet de l'article pertinent du projet de loi. On a dit qu'il fallait faire en sorte que les armateurs fassent également partie des intervenants consultés en vue de formuler la stratégie canadienne de gestion des océans. Les témoins ont fait valoir l'importance du transport maritime, en signalant que leurs activités pourraient être touchées par l'élaboration de la stratégie nationale prévue dans la Partie II du projet de loi et des plans de gestion intégrée dont il est question à l'article 31.

Nous reconnaissons l'importance du transport maritime. À ce propos, je vous signale l'article 32 du projet de loi, qui dit ceci:

En vue de la mise en oeuvre des plans de gestion intégrée, le ministre

a) élabore et met en oeuvre des orientations, des objectifs et des programmes dans les domaines de compétence qui lui sont attribués de droit;

Étant donné que, comme l'ont signalé les témoins, l'article 41 confère au ministre la responsabilité des services de garde côtière énumérés et que les articles 95 à 106 précisent ses responsabilités aux termes de certaines dispositions de la Loi sur la marine marchande du Canada, dispositions qui concernent toutes le

our understanding and intent that the minister will be required to include in his integrated management plans provisions relating to the areas of interest set out by the Canadian shipowners and the Chamber of Maritime Commerce. In other words, they are all interconnected.

Relating to the proposal to enshrine also in this bill the need for consultation on these matters of interest to the witnesses, the effect of the wording of Part II is therefore also to require consultation on these areas as they relate to the integrated management plans and, thus, the national oceans strategy. Accordingly, it does not appear necessary to identify specifically every party with whom the minister will consult in the course of meeting his obligations under the act, as the effect of the act is to require such consultations in any event. As Mr. Swanson has pointed out, the other house took some pains to ensure that the wording was broad enough to encompass all such requirements.

With regard to the question of enshrining in this bill the coast guard and the services it provides, we were most interested to hear the views of the two organizations regarding clause 41 of the bill. They were concerned that the minister would be obligated by the bill to deliver all services listed solely and exclusively through the mechanism of the Canadian Coast Guard. As honourable senators are aware, the coast guard is now part of the Department of Fisheries and Oceans.

However, I must advise that in our view, and that of the legal drafters of the legislation, there is no such obligation imposed on the minister by this bill. The text is intended to be authorizing legislation that clearly identifies which minister is responsible within the cabinet system of government for a range of marine services and functions, many of which have been provided in the past largely through the Department of Transport.

While it had been intended originally that this provision would identify the Minister of Fisheries and Oceans, who is now responsible for that part of the public service known as the Canadian Coast Guard, now, through the intervention of this same group before the committee of the other house which examined this bill, amendments were accepted by the committee, and thence the house, whereby it will now be the specific range of listed "coast guard services", as was pointed out on Tuesday, for which the minister will now be responsible.

However, the minister remains responsible for the organization usually known as the Canadian Coast Guard, in any event, by virtue of orders in council passed pursuant to the Public Service Rearrangement and transfer of Duties Act at the time of the transfer of the coast guard from Transport Canada to DFO.

Whether the amendment offered by the Canadian Shipowners Association and the Chamber of Maritime Commerce during the house deliberations may have an effect other than they had intended, the department is really not in a position to say. However, it would appear that in order to achieve one of the

transport maritime et la navigation, nous prévoyons et voulons qu'il soit tenu d'inclure dans ces plans de gestion intégrée des dispositions concernant les zones d'intérêt mentionnées par les armateurs canadiens et la Chambre de commerce maritime. Autrement dit, tout cela est interdépendant.

En ce qui concerne la proposition de préciser également dans le projet de loi qu'il faut consulter les témoins sur les questions que les intéressent, le libellé de la Partie II a par conséquent également pour effet d'exiger la consultation dans ces domaines dans les plans de gestion intégrée et par conséquent dans la stratégie nationale de gestion des océans. En conséquence, il n'apparaît pas nécessaire d'énumérer une à une toutes les parties qui seront consultées par le ministre dans le but de respecter les obligations qui lui sont imposées par la loi, car la loi aura de toute façon pour effet de rendre ce genre de consultation obligatoire. Comme l'a signalé M. Swanson, l'autre chambre s'est donné la peine de s'arranger pour que ces dispositions couvrent toutes ces obligations.

En ce qui concerne la question de mentionner dans ce projet de loi la Garde côtière et les services qu'elle fournit, les opinions exprimées par les deux organismes à propos de l'article 41 du projet de loi nous ont intéressés au plus haut point. Ces organismes craignaient que le projet de loi oblige le ministre à fournir tous les services énumérés exclusivement par le truchement de la Garde côtière canadienne. Comme vous le savez, la Garde côtière fait maintenant partie du ministère des Pêches et des Océans.

Je tiens cependant à vous signaler que ce projet de loi n'impose à notre avis aucune obligation de ce genre au ministre, et que c'est également l'avis de ses rédacteurs. Le texte vise à autoriser l'adoption de dispositions législatives et réglementaires qui précisent clairement quel est, au sein du Cabinet, le ministre responsable de toute une série de services et de fonctions maritimes qui étaient assurés pour la plupart par le ministère des Transports.

Alors qu'à l'origine, on comptait mentionner dans cette disposition le ministre des Pêches et des Océans, qui est maintenant responsable de la partie du service public connu sous le nom de Garde côtière canadienne, à la suite de l'intervention de celle-ci devant le comité de l'autre chambre qui a examiné ce projet de loi, ce dernier, et par conséquent la Chambre, a accepté des amendements en vertu desquels, ce seront, comme on l'a signalé mardi, les divers «services de garde côtière» énumérés qui relèveront désormais de la responsabilité du ministre.

Cependant, le ministre reste de toute façon responsable de l'organisme connu sous le nom de «Garde côtière canadienne», en vertu de décrets pris aux termes de la Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique, au moment où la Garde côtière a été transférée de Transports Canada au ministère des Pêches et des Océans.

Le ministère n'est pas vraiment en mesure de dire si l'amendement proposé par l'Association des armateurs canadiens et la Chambre de commerce maritime dans le cadre des délibérations du comité de la Chambre peut avoir un autre effet que prévu. Il semblerait toutefois que pour atteindre un des

objectives, the CSA and the CMC are now advocating in the brief presented on November 26, specifically, the second recommendation on page 9, that the services enumerated should no longer be a restrictive list of services of the coast guard and that the organization should be free to undertake whatever responsibilities may be assigned to it by ministers from time to time.

However, the notion that the text as it now stands obligates the Crown to provide such services as are listed in clause 41 is antithetical to the normal interpretation of such legislation in Canada. It is the department's view that no obligation to provide such services is imposed on the minister by this bill, by whatever means, and certainly not exclusively through his department's employees within the coast guard. Rather, the clause in question ensures that other ministers are not authorized to regulate, control or provide such coast guard services, except where specifically authorized by legislation.

A brief examination of the present situation may serve to illustrate that, in fact, the minister and his coast guard do already provide many of such services through mechanisms other than directly through the use of coast guard employees or facilities.

Perhaps I may be permitted a few examples. Every year, Canadians unfortunately finding themselves in need of search and rescue services benefit immensely from the volunteer activities of the Canadian Coast Guard Auxiliary, which is a highly cost-effective adjunct to the normal operations of the professional SAR staff of the coast guard and the Department of National Defence. It is not a part of the coast guard's public service organization.

As well, thousands of minor aids to navigation around Canadian waters are already provided and maintained, not by the coast guard, but by private operators operating on our behalf. Thousands of others are provided and maintained by private individuals.

Marine communications systems, for example, operated by private companies, already exist on both coasts for high-seas services as well as in coastal and inland waters through a variety of commercial services in the same areas in which the coast guard also provides ship-to-shore communications for both safety and commercial purposes. In fact, the coast guard is withdrawing its communication support services on certain frequencies for the high-seas service precisely because a mature commercial market now exists.

Also, across Canada, the Canadian Coast Guard has transferred much of its former responsibility for maintenance of a marine oil-spill response capability to the private sector by virtue of the provisions known as section 36 of the Canadian Shipping Act, which Parliament approved in 1973.

In short, there are already numerous examples whereby the Crown, the minister, or his department, through the Canadian Coast Guard, has already employed the means to ensure the

objectifs, l'AAC et la CCM préconisent maintenant dans le mémoire présenté le 26 novembre, et plus particulièrement dans la deuxième recommandation qui se trouve à la page 9, que la liste des services de garde côtière énumérés soit plus restrictive et que cet organisme soit libre d'assumer toutes les responsabilités qui pourraient lui être confiées de temps à autre par les ministres.

Cependant, l'idée que le libellé actuel oblige l'État à fournir les services énumérés à l'article 41 est à l'opposé de l'interprétation normale de textes législatifs semblables au Canada. Le ministère estime que le projet de loi n'impose nullement, de quelque façon que ce soit, au ministre l'obligation de fournir ces services et certainement pas exclusivement par l'intermédiaire des employés de son ministère qui font partie de la Garde côtière. Au contraire, l'article en question assure que d'autres ministres ne sont pas autorisés à réglementer, contrôler ou fournir les services de garde côtière, sauf dans les cas précis où un texte de loi les autorise à le faire.

Un bref examen de la situation actuelle peut servir à montrer qu'en fait, le ministre et sa Garde côtière fournissent déjà la plupart de ces services par d'autres moyens que l'utilisation directe des employés ou des installations de cette dernière.

Permettez-moi de citer quelques exemples. Chaque année, les Canadiens qui ont malheureusement besoin de services de recherche et de sauvetage profitent énormément des activités bénévoles du Service auxiliaire de la Garde côtière canadienne qui constitue un appendice efficace des services normaux offerts par les professionnels des services de recherche et de sauvetage de la Garde côtière et du ministère de la Défense nationale. Ce service ne fait pas partie de l'organisme de service public que constitue la Garde côtière.

En outre, des milliers de petits services d'aide à la navigation sont déjà fournis et assurés dans les eaux canadiennes non par la Garde côtière mais par des entreprises privées qui travaillent pour nous. Des milliers d'autres services sont fournis et assurés par des particuliers.

Par exemple, des systèmes de communication maritime qui sont exploités par des entreprises privées existent déjà sur les deux côtes, pour les services en haute mer, ainsi que dans les eaux côtières et intérieures, grâce à divers services commerciaux fournis dans les zones où la Garde côtière fournit également des services de liaison navire-terre, tant pour des raisons de sécurité que pour des raisons commerciales. En fait, la Garde côtière retire ses services de communication sur certaines fréquences avec les navires en mer précisément parce qu'il existe actuellement un marché commercial établi.

En outre, dans tout le pays, la Garde côtière canadienne a transféré au secteur privé une bonne partie de ses responsabilités antérieures concernant le maintien d'une force d'intervention en cas de déversement pétrolier en mer, en vertu des dispositions qui constituent l'article 36 de la Loi sur la marine marchande du Canada, approuvée par le Parlement en 1973.

En bref, l'État, le ministre ou son ministère ont déjà eu recours à maintes reprises, par l'intermédiaire de la Garde côtière canadienne, aux moyens nécessaires pour que certains des

availability or delivery of portions of the services that are listed in clause 41 of this bill, and this will no doubt continue in the future.

The witnesses also advanced an intriguing suggestion in their comments Tuesday, that of empowering or authorizing a minister not to do something — an interesting concept. The list of things any one minister might conceivably be authorized not to do could be rather lengthy.

Let me turn now to the issue of the fixing of fees in clause 47. The third issue raised was the wording in particular of clause 47 relating to the minister's authority to fix fees for a service or the use of a facility provided under this act. As Mr. Swanson has already pointed out, this has much broader implications than simply the marine services provided by the Coast Guard.

The department is pleased to hear the witnesses and the CSA and the Chamber of Maritime Commerce confirm their "willingness to pay in an equitable manner for the services which are received from the government," though I must note that the amount the industry has been asked to pay in the current fiscal year through the new marine services fees amounts to just 11 per cent of the cost of the services provided by the coast guard for commercial shipping. Since the estimate of these costs incurred for services of direct benefit to industry do not include any of the costs of public goods services, the effect is that the amount being collected this year will come to about 3 per cent of total Coast Guard costs based on our 1995-96 accounts.

With respect to the concerns raised by the witnesses from the Chamber of Maritime Commerce and the Canadian Shipowners Association regarding the fee provisions in clause 47, the department offers the following points for your consideration. As one honourable senator has already pointed out, such fees would be subject to any regulations that the Treasury Board may make for the purposes of this section, but there remain numerous other protections as well.

The first of these is the provisions of clause 47(2) requiring that any such fees may not exceed the cost of providing the service or the use of the facility. The second is the new clause 41(2), added by the lower house, whereby the services provided pursuant to clause 41(1) are to be provided in a cost-effective manner. The third of these is the mandatory consultations provision of clause 50(1). The fourth of these is the provision of clause 50(3), whereby any fee fixed under the act shall stand referred to the parliamentary committee established under section 19 of the Statutory Instruments Act. I believe this is currently the Standing Joint Committee on Statutory and Regulatory Instruments. The fifth of these points is the provision of clause 52, whereby the administration of this act shall, within three years after the coming into force of clause 52, be reviewed by the Standing Committee on Fisheries and Oceans.

services énumérés à l'article 41 du projet de loi soient disponibles ou fournis, et il en sera sans doute encore ainsi à l'avenir.

Les témoins ont également fait mardi une suggestion fascinante, à savoir celle d'autoriser un ministre à ne pas faire quelque chose. C'est une idée intéressante. La liste des choses qu'un ministre pourrait être autorisé à ne pas faire risque d'être assez longue.

Parlons maintenant de la fixation des prix telle que prévue à l'article 47. La troisième question qui a été soulevée concerne plus particulièrement le libellé de cet article en ce qui a trait au pouvoir du ministre de fixer les prix pour un service ou pour l'utilisation d'une installation fournie en vertu de cette loi. Comme l'a déjà signalé M. Swanson, cette question ne concerne pas uniquement, et de loin, les services maritimes fournis par la Garde côtière.

Le ministère est heureux de constater que les témoins, ainsi que l'AAC et la Chambre de commerce maritime, confirment «leur volonté de payer une somme équitable pour les services reçus du gouvernement», bien que je me doive de signaler que les sommes réclamées à l'industrie au cours de la présente année financière, suite à la récente décision de facturer les services maritimes, ne représentent que 11 p. 100 du coût des services fournis par la Garde côtière pour les services commerciaux de transport maritime. Étant donné que l'estimation des coûts entraînés par des services dont l'industrie bénéficie directement ne comprend pas le coût des services d'intérêt public, les sommes recueillies cette année représenteront environ 3 p. 100 des frais totaux de la Garde côtière, d'après nos comptes pour l'année 1995-1996.

En ce qui concerne les préoccupations des représentants de la Chambre de commerce maritime et de l'Association des armateurs canadiens au sujet des dispositions de l'article 47, le ministère attire votre attention sur les points suivants. Comme l'a déjà signalé l'un d'entre vous, ces prix seraient assujettis à tout règlement que le Conseil du Trésor pourrait établir par rapport à cet article, mais il reste également de nombreuses autres mesures de protection.

La première, ce sont les dispositions du paragraphe 47(2) stipulant que ces prix ne peuvent excéder les coûts supportés pour la fourniture des services ou des installations. La deuxième est le nouveau paragraphe 41(2), ajouté par la Chambre des communes, qui stipule que les services fournis en vertu des dispositions du paragraphe 41(1) doivent être dispensés de la manière la plus économique et la plus judicieuse possible. La troisième réside dans les dispositions du paragraphe 50(1) concernant les consultations obligatoires. La quatrième se trouve dans les dispositions du paragraphe 50(3) où il est spécifié que le comité parlementaire visé par l'article 19 de la Loi sur les textes réglementaires est saisi d'office des prix fixés dans le cadre de la présente loi. Je crois qu'il s'agit pour le moment du comité mixte permanent d'examen de la réglementation. La cinquième mesure de protection, c'est la disposition de l'article 52 qui stipule que le comité permanent des pêches et des océans est chargé de l'examen de l'application de la présente loi, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de l'article en question.

However, aside from the fee structure itself, we believe that what the witnesses had in mind was a means whereby the coast guard would not necessarily be required to be the monopoly service provider and the members of the associations appearing Tuesday the captive clients. This is certainly not the case at present, nor is there any aspect of the bill that would create such a service monopoly. A client-specific service can be provided by the user for his own use and support, and we see no difficulty with individuals, companies and so on providing their own services, where that can be done without creating a safety hazard for others, such as would be the case where other organizations decided for some reason to duplicate the buoys placed by the Coast Guard to mark a channel, or to create a parallel vessel traffic management system in an area already served.

For greater certainty, allow me to give a specific example, which we have already suggested to the heads of the two organizations that appeared before you on Tuesday, both of whom, incidentally, presently sit as members of the Coast Guard Commissioners' Marine Advisory Board. Members of the CSA and the Chamber of Maritime Commerce have expressed the view that only one ice-breaker is required for support of Canadian commercial shipping on the Great Lakes during the period from the St. Lawrence Seaway lock closure in December to the opening of the system about the end of March. However, they have expressed concern that charges which might be introduced for the use of Coast Guard ice-breaking services during that period might be onerous and unnecessarily costly. The Coast Guard has indicated to these gentlemen that it has no monopoly on ice-breaking services; therefore, should the member companies of the Canadian Shipowners Association or the Chamber of Maritime Commerce wish to build, lease or otherwise acquire and operate a suitable ice-breaker for their own benefit, they are perfectly free to do so. Of course, they will have to pay their own costs of ice-breaking escort in lieu of what the Coast Guard might be authorized to charge for that service, but that is entirely a commercial decision within their own ability to make.

No doubt there are other examples which will be possible as well, but I believe that this one will serve to illustrate the point, and I hope it will also alleviate any concerns on this aspect honourable senators or the previous witnesses might have.

That concludes our formal remarks, but I would be pleased, as I know Mr. Swanson would, to respond to any questions which senators may have relating to the points I have attempted to address herein or any of the other matters raised by the previous witnesses concerning the services and the responsibilities of the Coast Guard.

Senator Stewart: I did not attend the last meeting because I was at a meeting of another committee; however, I have gone over the evidence that was taken and I have listened carefully to what Mr. Swanson said this morning, and I am feeling fairly sure. However, to achieve a greater sense of assurance, I wish to ask a few questions much along the line of a comment that was made

Cependant, la structure tarifaire mise à part, nous estimons que les témoins pensaient à un moyen pour que la Garde côtière ne soit pas nécessairement obligée de détenir le monopole de la fourniture des services et pour que les membres des associations dont les représentants ont témoigné mardi ne soient pas nécessairement les clients obligés. Ce n'est certainement pas le cas pour l'instant et aucune disposition du projet de loi n'est susceptible de créer un tel monopole. Un service sur mesure peut être fourni par l'utilisateur pour son propre compte et nous n'avons aucune objection à ce que des particuliers ou des entreprises par exemple fournissent leurs propres services, lorsque c'est possible sans mettre en péril la sécurité d'autrui, comme ce serait le cas si d'autres organismes décidaient pour une raison ou une autre de placer leurs propres bouées aux mêmes endroits que la Garde côtière, pour délimiter un canal, ou de créer un système parallèle de contrôle de la circulation maritime dans une zone déjà desservie.

Pour plus de certitude, je me permets de vous citer un exemple que nous avons déjà signalé aux dirigeants des deux organismes qui sont venus témoigner mardi; je vous signale d'ailleurs qu'ils sont membres de la Commission consultative maritime des commissaires de la Garde côtière. Les membres de l'AAC et de la Chambre de commerce maritime ont dit qu'un seul brise-glace suffisait pour la navigation commerciale canadienne sur les Grands Lacs durant la période allant de la fermeture des écluses de la Voie maritime du Saint-Laurent jusqu'à leur ouverture, c'est-à-dire de décembre à mars. Cependant, ils craignent que les frais qui pourraient être facturés pour l'utilisation des services de brise-glace de la Garde côtière au cours de cette période risquent d'être onéreux et inutilement coûteux. La Garde côtière a signalé à ces messieurs qu'elle n'avait pas le monopole en matière de services de brise-glace; par conséquent, si les entreprises membres de l'Association des armateurs canadiens ou de la Chambre de commerce maritime souhaitent construire, louer ou acquérir et exploiter un brise-glace qui leur convient, elles sont parfaitement libres de le faire. Elles devront évidemment payer leurs frais d'escorte par un brise-glace au lieu des frais que la Garde côtière pourrait être autorisée à facturer pour ce service, mais c'est une décision purement commerciale qu'elles sont en mesure de prendre.

Il existe certainement d'autres exemples possibles mais je crois que celui-ci est pertinent, et j'espère qu'il apaisera également les craintes que les honorables sénateurs ou les autres témoins pourraient avoir à ce sujet.

C'est tout en ce qui concerne les observations officielles que nous avions à faire mais, à l'instar de M. Swanson, je me ferai un plaisir de répondre aux questions que vous pourriez avoir à poser au sujet des points que j'ai essayé d'éclaircir ou de tous les autres problèmes soulevés par les témoins précédents au sujet des services et des responsabilités de la Garde côtière.

Le sénateur Stewart: Je n'ai pas assisté à la dernière séance parce que j'étais à celle d'un autre comité; j'ai toutefois examiné les témoignages et j'ai écouté attentivement ce que M. Swanson a dit ce matin et je suis donc pas mal sûr de comprendre. Cependant, pour plus de certitude, je voudrais poser quelques questions à propos d'un commentaire de M. Moreira. Je prends

by Mr. Moreira. I take Mr. Moreira's presentation very seriously, because he is a fine lawyer. When he looks at a piece of legal text, he is not looking at it with an unlearned eye.

I look at clause 32, and I see there that powers are conferred on the minister for the purpose of the implementation of integrated management plans. I focus on the word "implementation". It could be that "implementation" has several meanings. One is the conception of the plan, the second would be the realization of the plan, and of course the third possibility would be to combine the two, not only the conception but also the realization of the plan.

32. For the purpose of the implementation of integrated management plans, the Minister

(c) may ...

(i) establish advisory or management bodies ...

I look at that word "or", and assuming that it is not intended to be repletive, it means that we could strike out "advisory" and it would read "establish management bodies". It would seem that, on the face of the text, Parliament is being asked to authorize the minister to establish management bodies and they would manage in the sense of realizing plans.

Quite aside from the question of whether that would relate to the fisheries directly — not indirectly but directly — is that a correct reading of the proposed text of the statute?

Mr. Swanson: I believe your interpretation is correct. I would like to add that statutory authorities, however, which are conferred upon individual ministers, are not affected in any way by the establishment of advisory or management bodies.

The management body would be a body established with some continuing presence to develop, within the context of all stakeholders involved, an integrated plan related to development activities within a specific geographical area. The bodies that had legislative competence would continue to exercise that legislative competence. The management group would continue to serve as a forum for the exchange of ideas, for the evaluating of the proposals which had been put in place to provide for the continued kind of integration of these various activities.

Senator Stewart: Mr. Chairman, the witness says, "to develop a plan". I take it that is another way, perhaps a more elegant way, of saying "conceive a plan". Then he says that the powers already delegated by Parliament to ministers with regard to their duties are not affected.

My question is: Are we conferring here on the Minister of Fisheries and Oceans the power to confer upon a so-called management body the right not only to conceive the plan, but to undertake the realization of the plan? Is it additional implementation authority?

Mr. Swanson: I do not see implementation necessarily in those terms, where a body would necessarily be set up separate and apart from the Department of Fisheries and Oceans.

Senator Stewart: Not necessarily, but could it be done?

l'exposé de M. Moreira très au sérieux parce que c'est un excellent avocat. Lorsqu'il examine un texte législatif, il ne le fait pas à la manière d'un profane.

Je constate que l'article 32 confère au ministre certains pouvoirs concernant la mise en oeuvre des plans de gestion intégrée. C'est le terme «mise en oeuvre» qui retient surtout mon attention. Il se pourrait qu'il ait plusieurs significations. L'une est la conception du plan, la deuxième est la réalisation du plan et la troisième possibilité serait évidemment un mélange des deux, pas seulement la conception mais aussi la réalisation du plan.

32. En vue de la mise en oeuvre des plans de gestion intégrée, le ministre:

c) peut...

constituer des organismes de consultation ou de gestion...

À supposer que le mot «ou» ne soit pas là pour faire du remplissage, cela signifie que l'on peut biffer le terme «de consultation», ce qui donnerait «constituer des organismes de gestion». Il semblerait que, à en juger d'après le libellé de cette disposition, l'on demande au Parlement d'autoriser le ministre à constituer des organismes de gestion dont l'objectif serait de réaliser les plans.

À part la question de savoir si cela aurait un rapport direct — je dis bien direct et non indirect —, avec les pêches, est-ce une interprétation correcte du texte du projet de loi?

M. Swanson: Je pense que votre interprétation est exacte. Je tiens à ajouter toutefois que les pouvoirs législatifs qui sont conférés aux ministres ne sont nullement touchés par la constitution d'organismes de consultation ou de gestion.

L'organisme de gestion serait un organisme à caractère permanent qui serait chargé d'élaborer, en tenant compte de tous les intervenants, un plan intégré portant sur les activités de développement dans une zone géographique donnée. Les organismes dotés de la compétence législative voulue continueraient à exercer cette compétence. Le groupe de gestion resterait une tribune servant à échanger des idées, à évaluer les propositions qui ont été faites pour assurer l'intégration systématique de ces diverses activités.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, le témoin parle d'«élaborer un plan». Je suppose que c'est une autre façon, peut-être plus élégante, de dire «concevoir un plan». Il ajoute que les pouvoirs qui sont déjà délégués aux ministres par le Parlement pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions ne sont pas touchés.

Voici ma question: conférons-nous ainsi au ministre des Pêches et des Océans le pouvoir d'accorder le droit à un organisme de gestion non seulement le droit de concevoir le plan mais aussi celui d'entreprendre sa réalisation? S'agit-il d'un pouvoir supplémentaire de mise en oeuvre?

M. Swanson: Je ne conçois pas nécessairement la mise en oeuvre de la sorte, c'est-à-dire qu'un organisme distinct du ministère des Pêches et des Océans soit constitué.

Le sénateur Stewart: Pas nécessairement, mais est-ce que cela serait possible?

Mr. Swanson: I do not think the legislation would preclude that.

Senator Stewart: It would not preclude the establishment of a body which would undertake to realize a plan?

Mr. Swanson: I do not believe it would preclude that. Now, I am not quite certain what the term "realize" means in this particular context.

Senator Stewart: You have the blueprint and you go out and realize it on a building construction lot.

Mr. Swanson: Certainly. If we could return to the specific example that I was talking about, that particular plan relates to the estuary of the Fraser River, the most productive salmon-producing river on the West Coast. It also flows through the heart of the third largest city in the country. The challenges to the fisheries resource as a result of that are immense.

The group which is established under that particular plan have sat down and have agreed that we should be examining all the fish habitat within the Fraser River estuary and that we should develop a colour-coding mechanism to show, first, whether that fish habitat is absolutely critical to the preservation of the salmon stock and should not be touched in any circumstances; second, although it is fish habitat, whether development could occur in those particular areas, provided there was some mitigation put in place; or, third, that a particular area was of no particular concern to the salmon stock.

Obviously, the kind of expertise that has to go to that kind of classification system rests with the Department of Fisheries and Oceans and other bodies.

This may go to your question of realization, but, in terms of mitigation, the board has proposed that we create or provide for in our plan a system of habitat banks. In other words, people who are going to be conducting development activities within the estuary can contribute dollars which would provide for the establishment of some very affected habitat outside a critical area. Then, whenever they wished to conduct some sort of development activity, they could draw from their credit in this particular bank.

That kind of innovative proposal came from the kind of management or advisory body that we are talking about here. In that sense, there is a realization of an effective way of moving forward and, indeed, addressing the kinds of concerns that the Minister of Fisheries and Oceans would have in terms of effecting protection of fish habitat.

Senator Stewart: Let me turn back to a question I set aside earlier, the relevance of the power sought for the ordinary commercial fisheries. Let us be candid. We are dealing with an industry that is, even in its private sectors, highly competitive; an industry that, on the East Coast, has had a very unfortunate experience. We shall not attempt to assign blame, but the feeling is, in certain sectors, that so-called big industry has been dominant in its advice to governments of one persuasion and another.

M. Swanson: Je ne pense pas que le projet de loi exclue cette possibilité.

Le sénateur Stewart: Il n'exclurait pas la constitution d'un organisme qui se mettrait à réaliser un plan?

M. Swanson: Je ne le crois pas. Je ne suis toutefois pas absolument certain de ce que le terme «réaliser» signifie dans ce contexte.

Le sénateur Stewart: On a le plan d'une construction et on le réalise sur un terrain à bâtir.

M. Swanson: Certainement. Revenons à l'exemple que j'ai cité; ce plan concerne l'estuaire du Fraser, le fleuve de la côte Ouest qui produit le plus de saumons. Ce fleuve traverse la troisième ville du pays en importance. Par conséquent, les problèmes que cela pose pour la ressource halieutique sont énormes.

Le groupe qui a été créé en vertu de ce plan a décidé qu'il fallait examiner tout l'habitat du poisson de l'estuaire du Fraser et qu'il fallait mettre au point un système de codage par couleurs pour indiquer premièrement, si l'habitat est absolument essentiel à la préservation du stock de saumons et s'il ne faut le modifier en aucun cas; deuxièmement, si l'on pourrait faire un certain développement dans ces zones, même si elles constituent l'habitat du poisson, pour autant que l'on s'arrange pour en atténuer les effets; ou troisièmement, que telle zone n'a pas une importance particulière pour le stock de saumons.

De toute évidence, c'est le ministère des Pêches et des Océans ainsi que d'autres organismes qui possèdent les compétences nécessaires pour instaurer ce type de système de classification.

Cela a peut-être quelque chose à voir avec votre question sur la réalisation du plan mais en ce qui concerne l'atténuation des effets, la commission a proposé de créer ou de prévoir dans notre plan un système de banques d'habitats. Autrement dit, les personnes qui poursuivront des activités de développement dans l'estuaire peuvent verser une contribution financière qui permettrait de maintenir certains habitats très menacés en dehors d'une zone critique. Ensuite, lorsque ces personnes veulent procéder à un certain type de développement, elles pourraient profiter de leur crédit à cette banque.

Cette proposition originale a été faite par un organisme de gestion ou de consultation du genre de ceux dont il est question dans ce projet de loi. En ce sens, il s'agit d'un moyen efficace d'aller de l'avant tout en tenant compte des préoccupations que pourrait avoir le ministre des Pêches et des Océans en ce qui concerne la protection de l'habitat du poisson.

Le sénateur Stewart: Passons maintenant à une question que j'avais laissée de côté et qui concerne la pertinence du pouvoir demandé pour les pêcheries commerciales courantes. Soyons francs. Nous avons affaire à une industrie qui, même, dans le secteur privé, est très concurrentielle, à une industrie qui a fait une très mauvaise expérience sur la côte Est. Nous n'essaierons pas de désigner des responsables, mais dans certains secteurs, on estime que les gouvernements d'une allégeance ou l'autre se sont surtout laissés influencer par les conseils des grosses entreprises.

It may not be the intent of the present minister or of his officials, but there is a danger that, in a generation or two from now, we may confer upon major corporations the competence to undertake the conceptualization of a fisheries plan and then the realization of that plan.

What we have heard already this morning is somewhat reassuring, but we now come to the question I raised earlier: Does the language of any clause in this bill go so far as to allow the minister to do what he cannot already do under the terms of the Fisheries Act?

Mr. Swanson: I do not believe that there is any wording within any of the provisions we have been addressing that would specifically provide or direct the minister to favour one group over another group.

Senator Stewart: You put in the word "specifically" and that worries me.

Mr. Swanson: Yes. I will address it in another way, if I may continue. At the moment, the minister is free under the terms of the Fisheries Act — the Oceans Act has not yet been passed by Parliament — to consult with whomever he wishes in the exercise of his duties. There really is no direction in any statute that limits him in any way. I do not believe that there is anything in this particular statute which would do that either; nor does it direct him in any way.

The lists are meant to be inclusive in their nature. The intent of the wording was to be as inclusive and descriptive as possible.

Senator Oliver: I have two questions. One relates to clause 47, as discussed by Mr. Turner. The second relates to questions of extra-territoriality or the interrelationship between the Fisheries Act and the proposed Oceans Act. Perhaps I could deal with the latter first.

Mr. Moreira raised the matter in response to a question I posed two days ago. He is concerned that the Oceans Act is intended to manage ocean resources and that, if the department says that because we have a Fisheries Act the Oceans Act will manage ocean resources other than fish, there is not much left for the Oceans Act to do. He went on to say:

I do not say that with any intention of demeaning or belittling the concerns of industries other than the fisheries industry. However, because I suggest that one must accept that fish will be among the resources, the management of which the proposed Oceans Act will mandate, it will have, therefore, an effect on the management of the fishery.

You have today addressed the concerns Mr. Moreira raised about this interrelationship. Superimposed on that was a story which appeared in the newspaper yesterday about Spain delaying Canada's EU pact. It states:

Spain also wants Canada to do away with legislation that enabled Canadian patrols to seize foreign vessels suspected of over-fishing.

Ce n'est peut-être pas dans les intentions du ministre actuel ou de ses fonctionnaires, mais le danger est que, dans une ou deux générations, on confère aux grosses entreprises la compétence de faire la conceptualisation d'un plan de pêche et d'en assurer la réalisation.

Ce que nous avons entendu jusqu'à présent est plutôt rassurant, mais je pose à nouveau la question que j'avais déjà posée: les dispositions d'un article quelconque de ce projet de loi vont-elles jusqu'à permettre au ministre de faire plus que ce qu'il peut faire aux termes de la Loi sur les pêches?

M. Swanson: Je ne crois pas qu'aucune des dispositions que nous avons examinées permette ou ordonne expressément au ministre de favoriser un groupe par rapport à un autre.

Le sénateur Stewart: Vous avez employé le terme «expressément» et c'est ce qui me tracasse.

M. Swanson: Oui. Je vais m'exprimer d'une autre façon, si vous me permettez de continuer. Pour le moment, aux termes des dispositions de la Loi sur les pêches — la Loi sur les océans n'a pas encore été adoptée par le Parlement —, le ministre est libre de consulter qui il veut dans l'exercice de ses fonctions. Aucune loi ne contient des dispositions qui lui imposent certaines contraintes à cet égard. Je ne pense pas non plus que ce projet de loi renferme des dispositions qui lui permettent ou lui ordonnent d'agir ainsi.

Les listes sont censées tout inclure. Le libellé vise à être aussi précis et détaillé que possible.

Le sénateur Oliver: J'ai deux questions à poser. L'une concerne ce qu'a dit M. Turner à propos de l'article 47. L'autre porte sur les questions d'extraterritorialité ou d'interdépendance entre la Loi sur les pêches et la Loi sur les océans proposée. Je pourrais peut-être commencer par la deuxième.

M. Moreira a abordé le sujet en réponse à une question que j'ai posée il y a deux jours. Ce qui le préoccupe, c'est que la Loi sur les océans concerne la gestion des ressources marines et que, si le ministère décide que, puisqu'il existe une Loi sur les pêches, la Loi sur les océans portera sur la gestion des ressources marines autres que le poisson, il ne restera plus grand-chose à gérer pour celle-ci. Il a ajouté ceci:

Je ne dis pas cela dans l'intention de déprécier les préoccupations des industries autres que celle de la pêche. Cependant, étant donné que, à mon avis, il faut accepter que le poisson fait partie des ressources dont la gestion sera mandatée par la Loi sur les océans proposée, elle aura par conséquent une influence sur la gestion de la pêche.

Vous avez répondu aux questions que se posait M. Moreira au sujet de cette relation d'interdépendance. À cela s'ajoute un article paru dans la presse hier, dans lequel il était question que l'Espagne retarde la signature du pacte entre le Canada et l'UE. Cet article dit ceci:

L'Espagne veut également que le Canada se débarrasse des dispositions législatives qui ont permis aux patrouilles canadiennes de saisir des navires étrangers soupçonnés de faire de la surpêche.

The Spanish position paper cites concerns over pending changes to Canada's fisheries law — soon to become the New Fisheries Act.

“According to Spain's judicial services there will be more than 14 articles with extra-territorial effects,” says the Spanish position paper.

If that is the case, should that not be in the proposed Oceans Act, particularly in clause 4, the one dealing with territorial zones? Secondly, can you give us some assurance that the Fisheries Act and the proposed Oceans Act will not be in conflict with other international laws and pacts?

I want to deal with clause 47 next. It seems to me that we really should have the Fisheries Act before us at the same time as we look at the proposed Oceans Act, because there will in fact be overlapping. Mr. Moreira suggested that it will create a layer of policy or of resource management considerations that exist under the Fisheries Act.

If there are two conflicting and overlapping policies under the proposed Oceans Act and the Fisheries Act, who will make the determination?

Mr. Swanson: I believe that at one of your previous sessions a witness from the Department of Justice addressed many of the legal issues related to the consistency between this bill and international law. My understanding is that the provisions of the proposed Oceans Act are entirely consistent with the United Nations Convention on the Law of the Sea.

With respect to management of resources, the Oceans Act would provide a mechanism for the Government of Canada and the Minister of Fisheries and Oceans to coordinate the management of ocean resources on a broad ecosystem basis.

Yes, of course fisheries resources are part of that ecosystem. It would be foolish to state otherwise. Having said that, however, it is important to look at the specific authorities in the proposed Oceans Act in terms of the type of discussion I was having with Senator Stewart a moment ago, and what those specific authorities are vis-à-vis the very specific authorities contained in the Fisheries Act itself — the authorities to which I alluded when I made my opening remarks — related to how the fishery is managed, the amount of fish that can be taken, and conditions of access to that resource. Those issues are in the Fisheries Act as it currently exists and will continue to be there, I believe, in whatever form the act emerges after parliamentary consideration.

There is nothing in the proposed Oceans Act that would prevent the minister from managing the fishery under the provisions of the Fisheries Act. The act enables the Minister of Fisheries and Oceans to establish bodies with which to consult. By their nature those bodies will necessarily include people who are involved in the Fisheries Act. The minister and his representatives will come

L'exposé de position de l'Espagne fait mention de certaines inquiétudes au sujet des modifications qui doivent être apportées à la législation canadienne sur les pêches et qui constitueront bientôt la nouvelle Loi sur les pêches.

«D'après les services judiciaires espagnols, cette loi contiendra plus de 14 articles ayant des effets extraterritoriaux», dit l'exposé de position espagnol.

Si c'est le cas, ces dispositions ne devraient-elles pas se trouver dans la Loi sur les océans proposée, et plus particulièrement à l'article 4, celui qui porte sur les zones territoriales? Pouvez-vous nous donner par ailleurs la garantie que la Loi sur les pêches et la Loi sur les océans proposée n'iront pas à l'encontre d'autres lois et pactes internationaux?

Passons maintenant à l'article 47. Il me semble que nous devrions avoir la Loi sur les pêches sous les yeux pendant que nous examinons le projet de loi sur les océans, à cause des risques de chevauchement. M. Moreira a dit qu'il donnerait lieu à un type de considérations déjà couvertes par la Loi sur les pêches, en ce qui concerne les politiques ou la gestion des ressources.

Si la Loi sur les océans proposée et la Loi sur les pêches engendrent des politiques contradictoires et un certain chevauchement, qui tranchera la question?

M. Swanson: Je crois qu'au cours d'une de vos séances précédentes, un témoin du ministère de la Justice a parlé de la plupart des problèmes d'ordre juridique liés à la concordance de ce projet de loi avec le droit international. À mon avis, les dispositions de la Loi sur les océans proposée concordent parfaitement avec celles de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

En ce qui concerne la gestion des ressources, la Loi sur les océans doterait le gouvernement du Canada et le ministre des Pêches et des Océans d'un mécanisme permettant de coordonner la gestion des ressources marines en tenant compte de l'ensemble de l'écosystème.

Les ressources halieutiques font évidemment partie de cet écosystème. Il serait ridicule de prétendre le contraire. Cela dit, il importe toutefois d'examiner les pouvoirs prévus dans la Loi sur les océans proposée dans le contexte du genre de discussion que nous avons eue il y a quelques instants avec le sénateur Stewart, et de déterminer quels sont ces pouvoirs par rapport aux pouvoirs bien précis qui existent dans la Loi sur les pêches — les pouvoirs auxquels j'ai fait allusion dans mes observations liminaires —, en ce qui concerne la gestion des pêches, la quantité de poisson que l'on peut capturer et les conditions d'accès à cette ressource. Ces pouvoirs sont prévus dans la version actuelle de la Loi sur les pêches et se retrouveront, à mon avis, sous une forme ou une autre, dans la loi telle qu'elle se présentera à la suite des délibérations du Parlement.

La Loi sur les océans proposée ne renferme aucune disposition qui empêcherait le ministre de gérer les pêches aux termes des dispositions de la Loi sur les pêches. La loi permet au ministre des Pêches et des Océans de constituer des organismes de consultation. De par leur nature, ces organismes compteront nécessairement parmi leurs membres des personnes qui participent

to these bodies with the concerns they have for the fishing industry and the authorities they have under the Fisheries Act.

Senator Oliver: What is there in the proposed Oceans Act that will determine when the minister shall use the criteria set forth under the proposed Oceans Act to resolve a fisheries matter and when he shall use the authority under the Fisheries Act? I am referring to Mr. Moreira's comment that it is bound to create a layer of policy or resource management considerations which affect the fisheries.

Mr. Swanson: I do not believe there is anything in the proposed Oceans Act that would require the resolution of fisheries disputes, if that is your question. There is no doubt that the proposed Oceans Act allows for the establishment of bodies that would include the fishing industry. There are also provisions in the proposed act, which we have not addressed specifically today or on Tuesday, that allow for the establishment of marine protected areas, which is a very specific kind of authority. Those marine protected areas could be used to protect fisheries matters and do provide more flexibility for the minister in terms of establishing specific geographic locations where there are fisheries or other marine resources at risk beyond the fishery.

That is a very specific kind of authority in the proposed Oceans Act that does not currently reside with the Minister of Fisheries and Oceans. However, it is an authority apart from the specific authority to establish management or advisory bodies, although the minister could establish these kinds of bodies under the authority of the act, if he so wished, in relation to a specific marine protected area. The act does not speak about that at all, but it certainly would not preclude it.

Senator Oliver: Mr. Chairman, I have some other questions concerning clause 47. However, I am prepared to defer to other senators and then come back on the second round.

Senator Marchand: Mr. Chairman, I missed some earlier meetings of the committee and it may be that my questions have already been answered. However, as I understand this bill as it pertains to an oil spill, total authority for such disasters will now come from this bill. The Minister of Fisheries and Oceans will have total authority in this regard. Is that correct? Or do the Department of Transport and the Minister of the Environment still have some residual responsibilities?

Mr. Turner: Mr. Chairman, as is so often the case in our complicated daily lives, this is not a situation which is 100 per cent in the realm of any one minister. The proposed act, however, does make it clear that it is the Minister of Fisheries and Oceans who has the lead responsibility for responses to oil spills originating from ships. These used fall under the provisions of the Canada Shipping Act, but are transferred to the authority of the Minister of Fisheries and Oceans, whereas they used to be the responsibility of the Minister of Transport. The residual responsibility that remains with the Minister of Transport is with

à la mise en application de la Loi sur les pêches. Le ministre et ses représentants viendront les consulter, avec les préoccupations qu'ils ont pour le secteur de la pêche et les pouvoirs qui leur sont conférés par la Loi sur les pêches.

Le sénateur Oliver: Quelles dispositions du projet de Loi sur les océans permettront de déterminer quand le ministre suivra les critères qui en découlent pour résoudre un problème de pêche et quand il aura recours aux pouvoirs que lui confère la Loi sur les pêches? Je m'appuie sur la remarque de M. Moreira qui a dit que le projet de loi donnerait inévitablement lieu à un type de considérations déjà couvertes par la Loi sur les pêches, en ce qui concerne les politiques ou la gestion des ressources.

M. Swanson: Je ne crois pas qu'il existe dans la Loi sur les océans proposée des dispositions concernant le règlement obligatoire des différends en matière de pêche, si c'est ce que vous voulez savoir. Il ne fait aucun doute que cette loi permet la constitution d'organismes comprenant des représentants du secteur de la pêche. Elle renferme également des dispositions dont nous n'avons pas discuté aujourd'hui ni mardi, qui permettent la constitution de zones de protection marine, ce qui représente un type de pouvoir bien précis. Ces zones pourraient servir à protéger les pêches et ces dispositions donnent au ministre une plus grande latitude en ce qui concerne l'établissement de zones géographiques précises où se trouvent des ressources halieutiques ou d'autres ressources marines qui sont en danger pour d'autres raisons que la pêche.

Il s'agit d'un type de pouvoir bien précis que le ministre des Pêches et des Océans n'a pas pour le moment. Cependant, c'est un pouvoir qui est distinct de celui qui permet de constituer des organismes de gestion ou de consultation, bien que la loi permettrait au ministre de constituer de tels organismes s'il le désirait, par rapport à une zone de protection marine bien précise. La loi ne le mentionne pas du tout, mais elle n'exclut pas du tout cette possibilité.

Le sénateur Oliver: Monsieur le président, j'ai d'autres questions à poser au sujet de l'article 47. Je suis toutefois prêt à céder ma place à d'autres sénateurs et à attendre la deuxième série de questions.

Le sénateur Marchand: Monsieur le président, je n'ai pas assisté à certaines des séances précédentes et on a peut-être déjà répondu à ces questions. Cependant, si je comprends bien, ce projet de loi confère désormais au ministre des Pêches et des Océans les pleins pouvoirs en matière d'intervention à la suite de déversements d'hydrocarbures. Est-ce exact? Ou bien est-ce que le ministère des Transports et le ministre de l'Environnement auront encore certaines responsabilités résiduelles à cet égard?

M. Turner: Monsieur le président, comme c'est souvent le cas dans notre vie quotidienne devenue compliquée, il ne s'agit pas d'un domaine qui relève entièrement de la compétence d'un ministre en particulier. La loi proposée dit toutefois clairement que c'est le ministre des Pêches et des Océans qui est le principal responsable des interventions à la suite des déversements d'hydrocarbures causés par des navires. Cette question était couverte par les dispositions de la Loi sur la marine marchande du Canada mais le pouvoir a été transféré au ministre des Pêches et des Océans alors qu'autrefois, cela relevait de la responsabilité du

respect to the liability and compensation provisions — in other words, the operation of the pollution fund, the relationships with the international conventions, including the convention on the international oil pollution compensation fund, and the convention on civil liability for oil spills.

Essentially, from a policy perspective, Transport Canada will remain responsible for the liability compensation sections of the Shipping Act; the Minister of Fisheries and Oceans, through the coast guard, will be responsible for the response to spills from ships, or ensuring that there is a capability there to respond to spills from ships, as I mentioned earlier. The Minister of the Environment does, indeed, have an interest in these matters and would work closely with the Minister of Fisheries and Oceans and his staff when there is an oil spill.

Senator Marchand: I take it from what was said earlier that the coast guard has a fair amount of equipment that could be used to respond to an oil spill. However, it is still a limited amount and you depend for the most part on private entrepreneurs who might have a great deal of equipment and who may be available and ready to respond to a large oil spill.

Mr. Turner: Mr. Chairman, we have a considerable quantity of oil spill response equipment. We are the largest single holder of such equipment in the country. It is spread among depots across the marine areas of Canada in order to be handy to an area in which a spill might occur. We are, however, in a process of rationalizing that inventory. We are seeking to determine which parts of it should be transferred or sold off and which other parts of it we need to maintain. Because of the provisions found in Chapter 36 of the Canada Shipping Act we have now certificated a number of commercially based response organizations. All ships above a certain minimum size coming into or operating within Canadian waters are required to have an arrangement, as it is called in the act, with a certificated response organization. Essentially, that is a company which has met certain standards that we have established in regulation as to its capability to respond to spills of certain sizes. The intent of that system is to provide a method whereby every ship is required to make a reasonable contribution toward the cost of providing the capability in case there is a spill. It is not to pay for the response to a spill.

In other words, the system which has been established provides for commercially owned and operated fire departments with fire stations set up in convenient spots and fire trucks ready to go. Companies operating ships in Canadian waters pay the cost of maintaining that oil pollution equipment. If there is a spill, the company operating the vessel will call immediately upon the private sector resources, usually a response organization with whom they have already made an arrangement, to respond to that spill. The coast guard, on behalf of the government, undertakes

ministère des Transports. La responsabilité résiduelle du ministre des Transports relève des dispositions relatives à la responsabilité civile et à l'indemnisation; autrement dit, elle concerne le fonctionnement du fonds de lutte contre la pollution, les relations avec les conventions internationales, y compris celle sur le fonds international d'indemnisation pour la pollution par les hydrocarbures et celle sur la responsabilité civile pour les déversements pétroliers.

Du point de vue officiel, Transports Canada restera essentiellement responsable de l'application des articles de la Loi sur la marine marchande concernant la responsabilité civile et l'indemnisation; quant au ministre des Pêches et des Océans, il sera responsable, par l'intermédiaire de la Garde côtière, des interventions en cas de déversements causés par des navires ou il devra s'assurer de la présence d'une force d'intervention, comme je l'ai dit précédemment. Le ministre de l'Environnement a effectivement un intérêt dans ce domaine et il travaillera en étroite collaboration avec le ministre des Pêches et des Océans et son personnel en cas de déversements d'hydrocarbures.

Le sénateur Marchand: J'en déduis de ce qui a été dit antérieurement que la Garde côtière a pas mal de matériel qui pourrait servir en cas de déversement d'hydrocarbures, mais ce n'est quand même pas assez et vous comptez la plupart du temps sur des entreprises privées qui sont probablement bien mieux équipées et prêtes à intervenir lorsqu'il y a un important déversement d'hydrocarbures.

M. Turner: Monsieur le président, nous avons un équipement considérable pour lutter contre les déversements d'hydrocarbures. Au Canada, c'est nous qui en avons le plus, mais il est réparti entre les divers dépôts qui se trouvent dans les régions maritimes afin d'être à portée de la main s'il devait survenir un déversement. Toutefois, nous sommes en train de rationaliser cet inventaire en cherchant à déterminer ce qui devrait être cédé ou vendu et ce qui doit être conservé. À cause des dispositions figurant dans le chapitre 36 de la Loi sur la marine marchande du Canada, nous avons déjà agréé un certain nombre d'organismes d'intervention commerciaux. Tous les navires au-delà d'un certain tonnage qui naviguent dans les eaux canadiennes sont tenus de conclure une entente avec un organisme d'intervention agréé. En gros, il s'agit d'une entreprise qui se conforme à certaines normes réglementaires que nous avons établies relativement à la capacité d'intervenir dans les déversements d'une importance donnée. Ce système a pour but d'instaurer une méthode voulant que chaque navire soit tenu de verser une contribution raisonnable à un fonds qui servira à financer une capacité d'intervention en cas de déversement. Autrement dit, on ne paie pas directement pour le nettoyage d'un déversement.

Autrement dit, d'après le régime établi, des services d'incendie exclusivement commerciaux vont installer des postes d'intervention dans des endroits commodes et auront du matériel prêt à servir. Les sociétés qui exploitent des navires dans les eaux canadiennes devront assumer les frais d'entretien du matériel de lutte contre la pollution par les hydrocarbures. En cas de déversement, la société qui exploite le navire responsable fera immédiatement appel aux ressources du secteur privé, généralement un organisme d'intervention avec lequel elle aura

what we call an oversight role to ensure that the response is being done properly and adequately. We retain the authority — and the Minister of Fisheries and Oceans will have the authority once this bill is passed — to intervene and take over control of the spill, should that become necessary.

Senator Marchand: I would like some clarification concerning the research function. This bill provides the minister authority to do research on fish, for instance, and I suppose any other marine or ocean-related activity. Does that put everything, then, under this bill, for instance, as opposed to the Fisheries Act, or will there be different groups within the departments undertaking such research? Will all the research be coordinated under one single research group?

Mr. Swanson: This particular bill codifies in law activities that the Minister of Fisheries and Oceans has been overseeing for many years in terms of research activities in a broad range of subjects related to the aquatic environment. This bill will not affect or require those activities to be changed in any way. The department will still be responsible and will continue to conduct a broad range of activities into fisheries research, oceanographic activity, and the impacts of chemicals on marine life. These kinds of things will continue.

Senator Marchand: There was some reference Tuesday to user groups in clause 32. I am happy to see that there is reference to aboriginal groups mentioned in that clause. Does such an inclusion in this bill stem from the *Sparrow* case? Or is it in recognition of the ongoing negotiations for, hopefully, a land settlement or any other resource kind of settlement, particularly in British Columbia?

Mr. Swanson: While the *Sparrow* case was particularly helpful in defining for us our responsibilities toward native peoples in relation to fisheries issues, the inclusion here is not specifically related to *Sparrow*, but rather, I think, to an ongoing recognition of the relationship that exists between the federal government and aboriginal peoples.

Senator Robichaud: I am a newcomer to this committee and, as you will realize, my question will prove it. I am not very knowledgeable in matters of fisheries control. What acts does this bill propose to repeal, if any, or is it simply a new creation? It is quite voluminous and elaborate. Is it all new matters which come in under the jurisdiction of the Minister of Fisheries and Oceans?

Mr. Swanson: It is a mix of things. Part I of the bill brings under the Oceans Act two existing pieces of legislation: the Canadian Laws Offshore Applications Act —

Senator Robichaud: Is that repealed by this?

Mr. Swanson: The effect would be to repeal that, but it would be incorporated into this piece of legislation. It is picked up and put into this legislation. Similarly, the Territorial Sea and Fishing Zones Act in itself no longer would stand as a specific piece of legislation but would be incorporated into the proposed Oceans

déjà conclu une entente pour le nettoyage. La Garde côtière, au nom de l'État, se charge de ce que nous appelons la supervision pour s'assurer que l'intervention se fait comme il faut. Nous conservons le pouvoir d'intervenir et de prendre la direction des opérations de dépollution, au besoin; c'est le ministre des Pêches et des Océans qui aura ce pouvoir une fois le projet de loi adopté.

Le sénateur Marchand: Je voudrais avoir des précisions au sujet de la fonction recherches. Le projet de loi confèrera au ministre le pouvoir de faire des recherches sur les poissons, par exemple, et sur toute autre activité marine ou maritime, je suppose. Est-ce que cela signifie que tout se trouve maintenant dans ce projet de loi et non plus dans la Loi sur les pêches, ou est-ce qu'il y aura différents groupes au sein des ministères pour faire ces recherches? Est-ce que toutes les recherches seront coordonnées par un seul et même groupe?

M. Swanson: Ce projet de loi codifie en droit des activités que le ministre des Pêches et des Océans supervise depuis de nombreuses années, puisqu'il se fait des recherches sur une foule de sujets variés ayant trait au milieu aquatique. Ce projet de loi n'aura aucun effet là-dessus; il n'entraînera absolument aucune modification de ces projets. Le ministère demeurera le grand responsable et continuera de mener une vaste gamme de recherches sur les pêches, sur l'activité océanographique et sur les effets des produits chimiques sur la faune et la flore marine. Tous ces projets vont se poursuivre.

Le sénateur Marchand: Mardi, il a été question des groupes d'utilisateurs relativement à l'article 32 du projet de loi. Je suis heureux de constater que les organisations autochtones y sont mentionnées. Est-ce à cause de l'arrêt *Sparrow* ou des négociations qui se poursuivent en ce moment dans le but d'en arriver à un règlement des revendications territoriales ou autres, notamment en Colombie-Britannique?

M. Swanson: L'arrêt *Sparrow* a été particulièrement utile pour nous aider à définir nos obligations envers les peuples autochtones relativement à la pêche, mais ce n'est pas cet arrêt qui a motivé l'inclusion des Autochtones dans cet article; c'est plutôt la reconnaissance du rapport entre le gouvernement fédéral et les peuples autochtones.

Le sénateur Robichaud: Je suis nouveau à ce comité et ma question va vous le prouver. Je ne connais pas grand-chose à la réglementation des pêches. Ce projet de loi est-il censé abroger des lois et, dans l'affirmative, lesquelles? Est-ce que ce sont plutôt des dispositions toutes nouvelles? Le projet de loi est assez volumineux et complexe. Est-ce qu'il confère uniquement de nouveaux pouvoirs au ministre des Pêches et des Océans?

M. Swanson: Il y a un peu de tout. La partie I du projet de loi regroupe dans la Loi sur les océans deux lois actuellement en vigueur: la Loi sur l'application extracôtière des lois canadiennes...

Le sénateur Robichaud: Cette loi sera-t-elle abrogée?

M. Swanson: Le projet de loi aura pour effet de l'abroger, mais il va englober ses dispositions. Autrement dit, on a repris les dispositions de la loi pour les ajouter au projet de loi. De même, la Loi sur la mer territoriale et la zone de pêche ne sera plus un texte législatif distinct en soi; elle sera intégrée au projet de loi sur les

Act. It also makes formal declarations of Canadian jurisdiction in the marine area with the establishment of a contiguous zone and the declaration of an exclusive economic zone. These matters are dealt with in Part I of the bill.

Senator Robichaud: Where was that being taken care of before the appearance of this bill?

Mr. Swanson: We did not have a contiguous zone up until now, and we have not formally declared an exclusive economic zone either. We have had an exclusive fishing zone off our coast, but these are new declarations, new recognitions in Canadian law, of our rights and our responsibilities in the marine environment.

Part II of the act, which has been the subject of much of our discussion this morning, establishes the Minister of Fisheries and Oceans as the lead federal player in terms of being proactive and managing and providing for mechanisms to manage marine ecosystems. That is really a new concept. There are many players who have responsibilities in the marine area, but this identifies one amongst those many players as being the person responsible for bringing things together, and it establishes a mechanism for a proactive approach to oceans issues on a broad ecosystem basis.

Part III of the act is more administrative in nature. It incorporates responsibilities for the coast guard within the Department of Fisheries and Oceans and also, as Senator Marchand has noted, responsibilities for our science activities in the marine environment as well.

Senator Robichaud: Where in this bill is it indicated that at least two existing acts are being repealed?

Mr. Swanson: The text that I have is Bill C-26 as passed by the House of Commons, October 21, 1996. On page 33, clauses 54 and 55 deal with the question of repealing the Canadian Laws Offshore Application Act and the Territorial Sea and Fishing Zones Act.

Senator Robichaud: Has Bill C-62 been passed?

Mr. Swanson: Bill C-62 currently is at the second reading stage in the House of Commons.

Senator Petten: The Canadian Laws Offshore Application Act deals with the 200-mile limit. If they are beyond the 200-mile limit, that would not fall under Bill C-29, would it?

Mr. Swanson: Bill C-29 is the Coastal Fisheries Protection Act.

Senator Petten: Then I have the wrong number. I am sorry. I am referring to the act we passed very quickly some two or three years ago to deal with fishing outside the 200-mile limit, the one our Spanish friends were not too happy with.

Senator Oliver: The Tobin bill.

océans qui renferme aussi certaines déclarations formelles de la compétence du Canada dans la zone maritime, en établissant une zone contiguë et une zone économique exclusive. Ces sujets sont traités à la partie I du projet de loi.

Le sénateur Robichaud: Où était-il question de ces aspects avant la présentation du projet de loi?

M. Swanson: Le Canada n'avait pas de zone contiguë jusqu'à maintenant et il n'avait fait aucune déclaration formelle de zone économique exclusive non plus. Nous avons une zone de pêche exclusive au large de nos côtes, mais ces déclarations sont nouvelles. C'est la première fois que nous reconnaissons en droit canadien nos droits et nos obligations envers l'environnement marin.

La partie II du projet de loi, qui a surtout fait l'objet de nos discussions ce matin, établit que le ministre des Pêches et des Océans est l'acteur principal au fédéral pour la gestion proactive et la mise en place de mécanismes destinés à gérer les écosystèmes marins. C'est vraiment un tout nouveau concept. Les intervenants sont nombreux dans le domaine maritime, mais le projet de loi en désigne un qui sera chargé tout particulièrement de jouer le rôle de rassembleur et il crée un mécanisme pour aborder proactivement les problèmes océaniques dans une perspective globale de tout l'écosystème.

La partie III du projet de loi est plutôt de nature administrative. Elle intègre les attributions de la Garde côtière au ministère des Pêches et des Océans et aussi, comme l'a souligné le sénateur Marchand, nos responsabilités en matière d'activités scientifiques dans le milieu marin.

Le sénateur Robichaud: Où dans ce projet de loi est-il indiqué qu'au moins deux lois actuellement en vigueur seront abrogées?

M. Swanson: Le texte que j'ai est celui du projet de loi C-26 adopté par la Chambre des communes le 21 octobre 1996. À la page 33, les articles 54 et 55 indiquent que la Loi sur l'application extracôtière des lois canadiennes et la Loi sur la mer territoriale et la zone de pêche sont abrogées.

Le sénateur Robichaud: Le projet de loi C-62 a-t-il été adopté?

M. Swanson: Le projet de loi C-62 en est actuellement à l'étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes.

Le sénateur Petten: La Loi sur l'application extracôtière des lois canadiennes traite de la zone de 200 milles des eaux territoriales. Si un navire se trouve au-delà de cette limite, il sera visé par le projet de loi C-29, n'est-ce pas?

M. Swanson: Le projet de loi C-29, c'est la Loi sur la protection des pêches côtières.

Le sénateur Petten: Alors je me suis trompé de numéro. Je m'excuse. Je veux parler de la loi adoptée très rapidement, il y a deux ou trois ans, au sujet de la pêche en dehors de la zone de 200 milles; la loi que nos amis espagnols n'ont pas beaucoup appréciée.

Le sénateur Oliver: La loi Tobin.

Senator Petten: Unfortunately, my memory is not great, and I may have the wrong number. Do you have the number there? Does this bill deal with that act?

Mr. Swanson: No, this bill does not deal with that specific issue. Bill C-29, as I believe it was referenced, was put in place to deal with specific problems related to other nations fishing off the coast of Newfoundland.

Senator Stewart: That was not a stand-alone bill, as I recall. It was an amendment to the Coastal Fisheries Protection Act. Is that not correct?

Mr. Swanson: Yes, that is correct.

Senator Stewart: You have, on page 36, a provision for another amendment to the Coastal Fisheries Protection Act, but not relevant to the issue that was involved in the case of Bill C-29. This one is for sedentary species on the continental shelf — scallops, for example. Section 65 refers to the Coastal Fisheries Protection Act.

Mr. Swanson: Yes. In this particular piece of legislation, Canada is asserting its rights on the continental shelf, and it requires amendments in other pieces of legislation to reflect those new definitions and rights.

Senator Petten: If I might, it is not beyond the 200-mile limit, then.

Senator Stewart: Oh, yes, on the shelf.

Senator Petten: That is what I am trying to establish. Is it or is it not?

Mr. Swanson: Yes, senator. Our rights can extend beyond 200 miles. In situations where the continental shelf extends beyond 200 miles, our rights to the management of sedentary species living on the shelf also extend.

Senator Petten: Bill C-29 stands as it is. This act does not change Bill C-29 at all.

Senator Oliver: It is not repealed.

Mr. Swanson: No, this does not repeal Bill C-29.

Senator Robichaud: I have two bills in front of me. One is Bill C-26 and the other is Bill C-62. Bill C-26 is respecting the oceans; Bill C-62 is respecting fisheries. Both are under the jurisdiction of the Minister of Fisheries and Oceans. The numerals are simply reversed — 26, 62. Is that a coincidence?

Mr. Swanson: There may be some significance to it, but I am not sure what it is.

The Chairman: Senator Adams has been quite patient.

Senator Robichaud: I have not had a response. Is it a coincidence?

Mr. Swanson: I believe it is strictly a coincidence. As a matter of fact, this is the second time around for amendments to the Fisheries Act. On the previous occasion, I believe it was Bill C-115. It just depends on the order in which they are put into

Le sénateur Petten: Malheureusement, ma mémoire me joue des tours et il se peut que j'aie le mauvais numéro. Le connaissez-vous? Est-ce que le projet de loi vise cette loi?

M. Swanson: Non, le projet de loi ne traite pas de cette question précise. La loi C-29 — je crois que c'était son numéro —, a été adoptée à l'époque afin de régler des problèmes particuliers causés par les ressortissants d'autres pays qui venaient pêcher au large des côtes de Terre-Neuve.

Le sénateur Stewart: Si je me rappelle bien, ce n'était pas une loi nouvelle. C'était un projet de loi qui modifiait la Loi sur la protection des pêches côtières, n'est-ce pas?

M. Swanson: En effet, vous avez raison.

Le sénateur Stewart: À la page 36, une autre disposition va modifier la Loi sur la protection des pêches côtières, mais elle n'a rien à voir avec le problème dont traitait le projet de loi C-29. Celle-ci vise les espèces sédentaires du plateau continental — les pétoncles par exemple. L'article 65 se rapporte à la Loi sur la protection des pêches côtières.

M. Swanson: Oui. Dans le projet de loi qui nous occupe, le Canada affirme ses droits sur le plateau continental et cette déclaration commande la modification d'autres lois afin de les rendre conformes aux nouvelles définitions et aux nouveaux droits.

Le sénateur Petten: Si je peux me permettre, alors ce n'est pas au-delà de la zone de 200 milles?

Le sénateur Stewart: Si, c'est sur le plateau continental.

Le sénateur Petten: C'est ce que je cherche à savoir. C'est là ou non?

M. Swanson: Oui, sénateur. Nos droits peuvent s'étendre au-delà de la zone de 200 milles. Dans les cas où le plateau continental s'étend au-delà de 200 milles, nos droits de gestion des espèces sédentaires qui y vivent peuvent s'exercer au-delà de cette limite.

Le sénateur Petten: La loi C-29 reste telle quelle. Le projet de loi ne va pas la modifier du tout.

Le sénateur Oliver: Elle n'est pas abrogée.

M. Swanson: Non, ce projet de loi ne va pas abroger la loi C-29.

Le sénateur Robichaud: J'ai deux projets de loi sous les yeux: le C-26 et le C-62. Le C-26 concerne les océans, tandis que le C-62 concerne les pêches. Les deux relèvent du ministre des Pêches et des Océans et leurs chiffres sont simplement inversés: 26, 62. Est-ce une coïncidence?

M. Swanson: Ça veut peut-être dire quelque chose, mais je ne sais pas quoi.

Le président: Le sénateur Adams a été très patient.

Le sénateur Robichaud: On ne m'a pas répondu. Est-ce une coïncidence?

M. Swanson: Je crois que c'est une pure coïncidence. D'ailleurs, c'est la deuxième fois que l'on modifie la Loi sur les pêches. La fois précédente, je crois que le projet de loi portait le numéro C-115. Cela dépend de l'ordre dans lequel les projets de

the pot. However, I believe Bill C-62 will deal with the issue of Bill C-29. The kinds of issues that are dealt with in Bill C-29 will be incorporated into the Fisheries Act on its amendment.

Senator Oliver: That is probably what the Spanish are so concerned about.

Mr. Swanson: Yes.

Senator Adams: Mr. Chairman, my question regards environmental issues. I attended some meetings of the Polar Commission in Iqaluit beginning in October. We were given a summary report which was somewhat scary. It did not deal much with Canada but mostly with other countries, and was about the environmental effects on marine mammals and fish. We were given a lot of information on that.

I understand that other countries are doing much of the polluting in the Territories, in both the air and the water. Does the Ministry of Fisheries and Oceans do much monitoring of the dangerous effects of pollution on whales and seals and caribou? We live in a cold climate in the north, and the dirty air that comes from the south drops down over the Territories as soon as it hits the cold northern air and pollutes our air and water. The water current movements are causing PCBs and other poisons to get into the marine mammals and the fish and caribou.

The St. Lawrence River is also in a bad way. Some of the whales still come up to the Territories where the people eat them. So they ingest a lot of pollution, too.

What is Canada telling other countries about this pollution? This may have nothing to do with Bill C-26, but are there other bills coming in the future?

Mr. Swanson: There are a couple of aspects of this bill that are of interest to the issues that you raise. Our department, in cooperation with the Department of Indian Affairs and Northern Development and also with the Department of the Environment, has been very interested. We have had specific research programs related to the intake by marine mammals of contaminants that eventually find their way onto the tables of our country.

This particular bill provides the minister with specific authority to establish regulations related to marine environmental quality. Of course, the purpose of those guidelines or regulations would be to track questions of ecosystem health. Those guidelines or regulations would also necessarily involve a certain amount of scientific activity and monitoring.

In terms of sources of pollution outside Canada, we are also members of various international organizations, some of which deal specifically with the north. These kinds of issues are being examined as a subject of international concern. The Government of Canada will be attempting to establish cooperative, international mechanisms to address the issues which you speak of.

Senator Adams: What about these hatching fish plants? Sometimes I like to have a taste of good fish. It is very typical in the Territories, like the south, that we have to have quotas.

loi sont produits. Je pense toutefois que le projet de loi C-62 va traiter de la question de la loi C-29. Les sujets traités dans cette loi C-29 seront incorporés dans la Loi sur les pêches modifiée.

Le sénateur Oliver: C'est probablement ce qui inquiète tant les Espagnols.

M. Swanson: Oui.

Le sénateur Adams: Monsieur le président, ma question concerne les problèmes environnementaux. J'ai assisté à quelques réunions de la Commission des affaires polaires à Iqaluit depuis octobre. On nous a présenté un rapport sommaire assez effrayant. Il ne mentionnait pas tant le Canada que d'autres pays et il traitait des effets de l'environnement sur les mammifères marins et les poissons. On nous a fourni énormément de renseignements là-dessus.

Je crois savoir que d'autres pays que le nôtre sont responsables de la pollution de l'air et de l'eau dans les Territoires. Est-ce que le ministère des Pêches et des Océans surveille les effets dangereux de la pollution sur les baleines, les phoques et les caribous? Le climat est froid dans le Nord et, dans les Territoires, l'air vicié en provenance du sud se rapproche du sol dès qu'il entre en contact avec l'air froid boréal. Ça pollue notre air et notre eau. Les courants marins emportent les BPC et autres poisons qui se retrouvent dans les mammifères marins, dans les poissons et dans les caribous.

Le fleuve Saint-Laurent est aussi très pollué. Certaines de ses baleines remontent jusqu'aux Territoires où la population les mange et ingère ainsi beaucoup de polluants.

Que raconte le Canada aux autres pays au sujet de cette pollution? Cela n'a peut-être rien à voir avec le projet de loi C-26, mais y aura-t-il d'autres projets de loi dans l'avenir?

M. Swanson: Deux ou trois dispositions du projet de loi touchent aux questions que vous soulevez. Notre ministère, en collaboration avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord et celui de l'Environnement, s'y intéresse. Nous avons eu des projets de recherches précisément sur les contaminants qu'absorbent les mammifères marins et qui finissent par se retrouver dans les assiettes des Canadiens.

Ce projet de loi confère au ministre le pouvoir exprès de prendre des règlements relativement à la qualité du milieu marin. Bien entendu, ces lignes directrices ou ces règlements auront pour but de suivre les questions concernant la santé de l'écosystème. Ils prévoient évidemment un certain degré d'activité et de surveillance scientifiques.

En ce qui concerne les sources de pollution situées à l'extérieur du Canada, nous sommes membres de divers organismes internationaux dont certains s'occupent exclusivement du Nord et se penchent sur ces questions qui préoccupent la communauté internationale. Le gouvernement du Canada tentera d'instaurer des mécanismes de coopération internationale pour chercher à régler les problèmes auxquels vous faites allusion.

Le sénateur Adams: Qu'arrive-t-il pour les écloséries? J'aime parfois manger du bon poisson. Dans les Territoires comme dans le sud, on est obligé d'avoir des quotas de pêche. Michael Wilson,

Michael Wilson, the former minister, was, three or four years ago, giving out fish to some of the hatching fish plants.

Locally, we have commercial fishing, especially for Arctic char. Some of the communities will have quotas. Down south now, they are getting into hatching and harvesting Arctic char in some of the lakes, I think, in Manitoba. Is the government still thinking of funding such fish plants in the south?

Mr. Swanson: I am not aware of any such programs. I could undertake to investigate that question and get back to you.

The department, however, has operated a number of hatcheries on its own on both coasts. On the Atlantic coast, we are in the process of rationalizing the operation of those hatcheries through inviting the participation of the people outside of government in the operation of the hatcheries. We also have an extensive network of hatcheries on the West Coast for the purpose of enhancing Pacific Salmon stocks.

There has also been a hatchery devoted to aquaculture investigation in Manitoba, the Rockwood hatchery. I understand that arrangements have now been made to divest the ownership of that hatchery to interests which would include the Government of the Northwest Territories.

Senator Adams: My question relates more to the local fishermen. Exporting to the communities in the south can be costly. Growing and hatching right from the lakes does not involve a cost for transportation, but we have to transport our fish by air, which can be costly. The people who buy fish say that they can buy local fish more cheaply and they cannot afford to buy it from the north because it costs too much to ship it. That is my concern. I do not mind people hatching fish, but the poor guy living in the Territories trying to do commercial fishing has no idea of how to reduce his costs in order to compete.

Senator Oliver: I would like to go to my question on Section 47. When the shipowners association appeared before the committee a couple of days ago, there were actually had two aspects to their question in relation to section 46. You have answered one part. They were concerned that a monopoly might be developed by the government and that the government might overcharge as a monopoly. They said they wanted competition because competition tends to bring down prices. The second part of their concern under Section 47 had to do with what actually goes into the costing formula.

Senator Jessiman has asked me to ask you this question: In relation to section 41(2), what is the definition of "cost effectiveness"? Who makes this determination and what are the remedies? You will recall that in their view clause 47 would permit charging fees for services whether or not they are used. If the government will be providing them a service, what accounting formulae will be used to determine the costs? Is it pure cost accounting? Can the cost ever be more than 100 per cent of a service using a purely entrepreneurial formula?

l'ancien ministre, a distribué gratuitement du poisson à certaines écloseries il y a deux ou trois ans.

Dans les Territoires, il se fait de la pêche commerciale, surtout pour l'omble chevalier. Certaines localités ont un quota. Dans le sud, on commence à élever et à pêcher l'omble chevalier dans certains lacs, notamment au Manitoba, je crois. Le gouvernement songe-t-il toujours à subventionner ce type de pisciculture dans le sud?

M. Swanson: J'ignore l'existence de tels programmes. Je peux me renseigner si vous voulez et vous en reparler.

Cependant, le ministère exploite lui-même un certain nombre d'écloseries sur les deux côtes. Du côté de l'Atlantique, nous sommes en train de rationaliser le fonctionnement de ces écloseries en invitant des gens de l'extérieur du gouvernement à y participer. Nous avons aussi, sur la côte Ouest, un vaste réseau d'écloseries en vue d'accroître les stocks de saumon coho.

Il y a eu aussi au Manitoba une écloserie destinée à la recherche en aquiculture, l'écloserie Rockwood. Je crois savoir que l'on a pris des dispositions pour se départir de la propriété de ces écloseries au profit d'investisseurs dont le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Le sénateur Adams: Ma question porte plutôt sur les pêcheurs locaux. Ça peut coûter cher d'exporter vers les marchés du sud. Il n'y a pas de frais de transport pour le poisson élevé dans les lacs, mais nous, nous devons transporter notre poisson par avion et ça peut coûter cher. Les acheteurs disent que le poisson local leur coûte moins cher et qu'ils n'ont pas les moyens d'acheter le poisson du nord parce que les frais de transport sont trop élevés. C'est ça qui m'inquiète. Je n'ai rien contre la pisciculture, mais le pauvre homme qui vit dans les Territoires et qui essaie de faire de la pêche commerciale n'a aucun moyen de réduire ses coûts afin d'être compétitif.

Le sénateur Oliver: Je voudrais poser ma question au sujet de l'article 47. Lorsque l'association des armateurs a comparu devant le comité il y a deux jours, elle a posé une question sur l'article 46, qui avait en fait deux volets. Vous avez répondu à un seul. L'association craignait que le gouvernement développe un monopole et en profite ensuite pour exiger des droits exorbitants. Elle, elle privilégie la concurrence parce que c'est un moyen de faire baisser les prix. Le second volet de sa question sur l'article 47 concernait la composition de la formule de calcul des coûts.

Le sénateur Jessiman m'a demandé de vous poser la question suivante: quelle est la définition de «la manière la plus économique et la plus judicieuse possible» au sens du paragraphe 41(2)? Qui décidera si les services sont dispensés de cette manière et quels seront les recours? Souvenez-vous qu'à leur avis, l'article 47 du projet de loi permettra de facturer même les services qui ne seront pas rendus. Si le gouvernement leur fournit un service, quelle formule comptable sera utilisée pour établir les coûts? Est-ce que ce sera de la comptabilité analytique pure? Le prix pourra-t-il jamais dépasser le coût du service calculé selon une formule purement commerciale?

Mr. Turner: The formulae used for determining costs are laid out in the guidelines issued by the Treasury Board. There is a book available which speaks to costing guidelines for service outputs, as I believe they call it, from the government. Those are the practices we follow in determining what a particular coast guard service costs. It includes not only the annual O&M budget which we have the ability to spend directly, but employee fringe benefits, cost of capital, depreciation, overhead and all other costs in a system which is essentially a proxy for commercial costing. The costs you would see identified in that system for a coast guard service would use roughly the same approach as a commercial cost accountant would use.

Because many of our services are provided not for one specific group but for a wide range of users, we have the particular challenge in the Coast Guard of determining exactly what proportion of the cost of a service is attributable to any particular class of user. The government's traditional accounting systems have tended to focus on input factors. In fact, if you look at the government accounts, you will see line objects for things like personnel salaries, overtime, contracts, electricity, paint, et cetera.

Frankly, it is of very little use to anyone to know how much we spent on paint in Victoria. People really want to know how much we are spending on the aids to navigation that are produced at that Victoria base. We can do that through the cost accounting techniques that we have in place.

As a result of our discussions on issues such as cost recovery and marine services fees, a question is coming to the fore that is engaging the client groups directly in the dialogue across the table with the coast guard and the department in every region as well as nationally: Can we more clearly and precisely define the cost of services used by specific client groups? Therefore, we not only need to know how much it costs to produce the aids to navigation in Victoria base, but what proportion of the use of those aids to navigation is made by a particular client group, such as the coastal tug and towboat industry. That is a particular challenge, because, for instance, it is very difficult to measure the extent to which a buoy is used by a vessel on its way by.

One of the difficulties we face is that the attribution of cost to a specific group of users or a client group requires that we determine for whom the aid was established initially and to what extent the producer groups used that aid. Obviously, it is not practical for us, notwithstanding the high employment rates in some areas of the country, to position someone on a buoy to count ships going by and figure out whether they actually used the buoy to determine their position.

Senator Oliver: The shipowners have recommended that you consider adding to "cost effectiveness", "fair and equitable". They believe that if those two words were added to the formula, that would give them some comfort. What can you say about that?

M. Turner: Les formules utilisées pour calculer les coûts sont énoncées dans les lignes directrices publiées par le Conseil du Trésor. Il y a un livre qui renferme les lignes directrices servant à établir le coût en fonction des extrants des services gouvernementaux. Nous suivons ces pratiques pour déterminer combien coûtera un service donné de la Garde côtière. On tient compte non seulement du budget annuel de fonctionnement et d'entretien que nous avons le pouvoir de dépenser directement, mais aussi des avantages sociaux des employés, du coût du capital, de la dépréciation, des frais généraux et de tous les autres coûts; c'est un système qui, en essence, remplace la comptabilité analytique commerciale. Les coûts dont on tient compte, selon cette méthode, pour un service de garde côtière correspondent en gros à ceux qu'utiliserait un spécialiste de la comptabilité analytique dans le secteur privé.

Comme nombre de nos services sont fournis non pas à un groupe précis mais à une vaste gamme d'utilisateurs, la Garde côtière a le problème particulier de déterminer la proportion exacte du coût d'un service qui est attribuable à une catégorie particulière d'usager. Les systèmes de comptabilité publique traditionnels avaient tendance à se concentrer sur les intrants. D'ailleurs, si vous examinez les comptes publics, vous allez voir comme postes budgétaires les traitements et salaires du personnel, les heures supplémentaires, les contrats, l'électricité, la peinture, et cetera.

Franchement, les gens n'ont rien à faire de la somme que nous avons dépensée en peinture à Victoria. Les gens veulent plutôt savoir combien nous coûtent les aides à la navigation qui sont produites à la base de Victoria. Nous pouvons le leur dire grâce aux méthodes comptables que nous avons adoptées.

À la suite de nos discussions sur des sujets comme le recouvrement des coûts et la facturation des services maritimes, les clients abordent une question qui les lance dans des discussions directes avec la Garde côtière et le ministère dans chaque région et aussi à l'échelle nationale: peut-on définir plus clairement et avec plus de précision le coût des services utilisés par certains groupes de clients? Autrement dit, il faut savoir non seulement combien coûte la production d'aides à la navigation à la base de Victoria, mais aussi dans quelle proportion un groupe client donné utilise ces aides telles que les services côtiers de remorqueur et de pousseur. C'est une vraie gageure parce qu'il est très difficile de mesurer l'utilisation d'une bouée par un navire qui passe.

Ce qui est compliqué, c'est l'attribution des coûts à un groupe client donné. De plus, il arrive qu'un groupe client exige que l'on détermine à qui l'aide était destinée au départ et dans quelle mesure les groupes producteurs ont utilisé cette aide. Évidemment, ce n'est pas pratique pour nous, en dépit des taux de chômage élevés dans certaines régions du pays, de percher quelqu'un sur une bouée pour lui faire compter les navires qui passent et déterminer lesquels se servent de la bouée pour établir leur position.

Le sénateur Oliver: Les armateurs vous ont recommandé de réfléchir à l'opportunité d'ajouter les mots «fair» et «equitable» au terme «cost effectiveness». Ça les rassurerait si ces deux épithètes étaient ajoutées. Qu'avez-vous à répondre?

Mr. Turner: In our experience in dealing with many client groups on issues of user costs and client fees, words such as “fair” and “equitable” are qualitative adjectives used to define the situation to the best advantage of the speaker. Defining “fair” in the legislation will not help in defining “fair” when you are at the table talking about the fee.

Senator Oliver: My final question also arises from the concerns of the shipowners. They spoke specifically about being forced to pay, under clause 47, for a government service that is no longer desired. In their brief, they gave one small example of that, and I would like you to comment on this. They said it means that while vessel traffic management, as an example, may become obsolete in the near future, the fee structure would support that service long after it had become obsolete. What is your comment on that?

Mr. Turner: First, far from becoming obsolete, vessel traffic management systems are a growing trend around the world. Other countries are investing vast amounts of money in improving their traffic management systems. In fact, several countries have asked the Canadian Coast Guard for assistance.

Senator Oliver: Perhaps they chose a poor example, but they do say that they can be charged for certain services that are no longer required. Is that a fair statement?

Mr. Turner: The issue is who determines whether they are no longer required. If the service is provided purely for the benefit and use of a commercial provider and there is no other beneficiary or user and there are no other implications to its discontinuance, then I agree that it should be within the ambit of the client to decide whether he needs to use it.

The situation with marine safety services, of which traffic management is clearly one, is that very often the beneficiaries of the service and the users of the service are not the same. The users, which may be the master or pilot on the ship, may not feel they benefit from having someone monitor the traffic with radar, thereby keeping other ships away from them. However, fishermen, riparian land users and environmental groups are deeply concerned that those services continue in order to ensure the safety of shipping and the protection of the environment.

It becomes a matter of perspective: For whom are you providing the service and to what extent is it a commercial support service as opposed to a safety or environmental service? That is the concern they raise with regard to the situation of traffic management systems, where very often the beneficiary is different from the user.

With regard to aids to navigation, usually the individual on the ship, the direct user, is also the direct beneficiary. He uses the aid to position himself. Those on the bridge may not see the benefit of traffic management as directly.

M. Turner: D’après ce qui nous est arrivé avec de nombreux groupes clients au sujet des coûts et frais d’utilisation, des mots tels que «fair» et «equitable» sont des adjectifs qualitatifs qui servent à qualifier une situation à l’avantage de celui qui parle. Définir «fair» dans la Loi n’aidera pas à préciser le sens de ce même adjectif dans les négociations sur le tarif.

Le sénateur Oliver: Ma dernière question découle aussi des préoccupations des armateurs qui ont affirmé être tenus de payer, en vertu de l’article 47 du projet de loi, pour un service gouvernemental dont ils n’ont plus besoin. Dans leur mémoire, ils ont donné un exemple que je vous demanderais de commenter. D’après les armateurs, il se pourrait, par exemple, que le contrôle de la circulation maritime soit bientôt désuet et que le barème des droits fasse en sorte que le service continue d’être financé longtemps après qu’il soit devenu inutile. Quel est votre avis?

M. Turner: Tout d’abord, les systèmes de contrôle de la navigation maritime sont loin d’être désuets; ils sont plutôt en pleine croissance dans le monde entier. D’autres pays sont en train d’investir des sommes faramineuses dans l’amélioration de leurs systèmes de gestion du trafic. D’ailleurs, plusieurs pays ont demandé à la Garde côtière canadienne de les aider.

Le sénateur Oliver: Leur exemple était peut-être mal choisi, mais ils affirment néanmoins qu’on pourrait leur facturer certains services dont ils n’ont plus besoin. Est-ce vrai?

M. Turner: Il faut savoir qui décide de l’inutilité d’un service. Si le service est fourni au profit d’un seul fournisseur commercial, que personne d’autre n’en bénéficie ou ne l’utilise et que sa suppression n’aura aucune répercussion, alors c’est vrai que le client devrait être libre de décider s’il en a besoin ou non.

Ce qui se passe dans le cas des services de sécurité maritime, dont fait évidemment partie le contrôle de la navigation, c’est que très souvent les bénéficiaires du service diffèrent des utilisateurs. Les utilisateurs, généralement le capitaine ou le pilote d’un navire, peuvent avoir l’impression qu’ils ne tirent aucun avantage du fait que quelqu’un surveille la navigation au radar afin de tenir les autres navires éloignés du leur. Pourtant, les pêcheurs, les usagers des terrains riverains et les groupes écologistes sont profondément convaincus de la nécessité que ces services continuent d’être offerts afin de garantir une navigation sûre et la protection de l’environnement.

En définitive, c’est une question de point de vue: pour qui offre-t-on un service et dans quelle mesure s’agit-il d’un service de soutien commercial plutôt qu’un service de sécurité ou de protection de l’environnement? Voilà la question qui est posée à l’égard des systèmes de contrôle de la circulation dont les bénéficiaires sont différents des utilisateurs.

En ce qui concerne les aides à la navigation, c’est la personne à bord du navire qui utilise personnellement ce service et qui en bénéficie aussi directement. Elle se sert de l’aide pour se positionner. Ceux qui se trouvent sur le pont ne voient peut-être pas aussi nettement qu’elle les avantages du contrôle de la navigation.

The Chairman: Mr. Turner, you answered the question with regard to "fair and equitable" posed by Senator Oliver in a rather dismissive fashion. You said that the words were merely qualitative adjectives, which is to dismiss the words as being of no use. On the other hand, you seem to accept completely the term "cost effective" for use in the legislation. How do you differentiate between the words "cost effective" and the words "fair and equitable"?

Mr. Turner: Mr. Chairman, I certainly did not mean to be dismissive; I was simply trying to point out the difficulties of interpretation. With respect to "cost effective", I regret that I did not take the opportunity to respond to that portion of Senator Oliver's question.

The term "cost effective" was not provided by the government draftsmen so much as by the committee in the other House, which proposed that as an amendment as a result of interventions from the group which appeared here on Tuesday. We are facing exactly the same difficulty in determining how one measures whether a particular service or a portion of a service used by a particular client group or portion of a group is in fact cost effective and to whom it will be cost effective.

My understanding from the wording of the bill is that it essentially becomes the duty of the minister to assure himself that those services are provided cost effectively. As you well know, the minister in turn has a number of groups looking over his shoulder, including the Auditor General and the Finance Committee of the House of Commons.

There is no doubt that after a period of application of this clause we will get a feeling of what people reading that section understand by the words "cost effective". We will have a learning experience in trying to determine what the words mean and how they are to be applied.

The Chairman: The term "fair and equitable" may be subject to interpretation right now, but in time I think it will turn out to mean exactly what the witnesses are suggesting it will mean; that is, if it is charged to them, it should be charged in an equitable manner. In other words, the fee is charged to the users, and it is charged in a fair manner.

Over time, I suppose, its meaning will become clear. I imagine that is why these people want the words in the legislation, just as "cost effective" is.

Mr. Turner: I believe that is correct, sir, yes.

The Chairman: The shipowners association, as well as the fishing industry, were excluded from a list of a number of very specific groups that are mentioned in the bill. Other groups are thrown into a pot called "others". The shipowners and the fishing industry are thrown into this classification "others". Do you not feel as drafters that it was rather sloppy to exclude the fishing industry from this list in the legislation?

Mr. Turner: I believe there was some consideration of that, Mr. Chairman. Mr. Swanson has pointed out already this morning that in the other House there were amendments offered with the

Le président: Monsieur Turner, vous avez répondu assez cavalièrement à la question du sénateur Oliver sur l'ajout des mots «fair and equitable». Vous avez dit que les mots n'étaient que des épithètes qualitatives; autrement dit, ce sont des mots inutiles selon vous. Par contre, vous semblez accepter sans sourciller les mots «cost effective» qui se trouvent dans la Loi. Quelle différence y a-t-il à votre avis entre les mots «cost effective» et «fair and equitable»?

M. Turner: Monsieur le président, ma réponse ne se voulait absolument pas cavalière. Je tentais seulement de souligner les difficultés d'interprétation que ça crée. Quant aux mots «cost effective», je suis désolé de ne pas avoir pris le temps de répondre à cette partie de la question du sénateur Oliver.

Le terme «cost effective» ne provient pas des légistes du gouvernement mais du comité de l'autre Chambre qui a proposé cet amendement après avoir entendu les observations du groupe qui a comparu devant vous mardi. Nous avons exactement le même problème pour déterminer comment mesurer si un service donné ou une partie d'un service utilisé par un certain groupe client ou par une fraction d'un groupe est rentable et pour qui ça l'est.

Mon interprétation du libellé du projet de loi, c'est essentiellement que le ministre aura l'obligation de s'assurer que ces services seront dispensés de la manière la plus économique possible. Vous savez pertinemment que le ministre est surveillé par beaucoup de monde dont le vérificateur général et le comité des finances de la Chambre des communes.

Nul doute que quand la disposition aura été appliquée depuis un certain temps, nous saurons comment les gens interpréteront les mots «cost effective». Il y aura une période d'adaptation pendant laquelle nous allons tenter de déterminer le sens des mots et la façon dont il faudra les interpréter.

Le président: Les mots «fair and equitable» ou «juste et équitable» sont peut-être sujets à interprétation en ce moment, mais à la longue, ils prendront le sens exact que les témoins leur prêtent; autrement dit, si on leur facture un service, il faut le faire d'une manière équitable. Bref, la facturation aux utilisateurs se fait d'une manière juste.

Je suppose qu'avec le temps, le sens deviendra limpide. C'est sans doute pourquoi, j'imagine, ces personnes veulent que ces mots apparaissent dans la loi tout comme «cost effective».

M. Turner: Je crois que vous avez raison, sénateur.

Le président: L'association des armateurs, comme l'industrie de la pêche, ne fait pas partie de la liste d'un certain nombre de groupes particuliers expressément mentionnés dans le projet de loi. Tous les autres se retrouvent dans la catégorie «autres», y compris les armateurs et l'industrie de la pêche. Comme rédacteurs, ne croyez-vous pas que c'est une erreur grossière de ne pas avoir fait figurer l'industrie de la pêche dans cette énumération?

M. Turner: Je crois qu'on y a réfléchi, monsieur le président. M. Swanson a déjà signalé ce matin que des amendements avaient été présentés à l'autre Chambre dans l'intention très nette

clear intention of ensuring that the words were broad enough to encompass all who have an interest in these matters.

The Chairman: What happens is that, by inclusion, you automatically arrive at an exclusion. That is what these people were suggesting.

Mr. Turner: That is correct, which is why the words must be broad.

The Chairman: They must be very broad. That is why people who look at legislation very seriously, as they should, question these kinds of decisions. I do not know what the reason was for excluding the fishing industry and the shipping industry. It certainly sent a very negative image to these people.

The last question I have has to do with clause 32(c) (i), which has to do with the management question. You gave the example of the Fraser River management group with which I am not at all familiar. Do they execute the plans which they plan and implement?

Mr. Swanson: The execution would be left to the jurisdiction that has that responsibility. For example, in that particular case there may be requirements for municipal zoning, since it lies within established municipal organizations. The kind of zoning that would come out of the deliberations of the group would, in fact, be done by the municipality.

The Chairman: If Bill C-26 provides the minister with the ability to establish a management body to plan, implement and execute whatever those plans are, could it not also provide the minister with the authority to establish a management plan, for example, to deal with fishing on Georges Bank, or a lobster fishery management plan by a management group which the minister could put together?

Mr. Swanson: I do not believe that the legislation envisages that, because the elements that are requisite to a management plan are dealt with under the Fisheries Act.

Certainly, if one of these organizations existed, the minister or his representatives could say at the table, "Here are our fisheries considerations as encapsulated or contained in the fisheries management objectives or plan that we have for the species, the area or whatever."

The Chairman: Clause 32(c)(i) states that the minister can establish advisory or management bodies whom he appoints. Could this management body not then manage the Georges Bank cod fishery, for example?

Mr. Swanson: There is nothing in the bill that provides for the delegation of statutory authorities to these bodies.

The Chairman: Under the Constitution the minister could not do it either, could he? The minister could designate a body other than himself.

The word "management" connotes "to manage". "Management" means: to plan, organize, coordinate and execute a plan, something which is managed. The word "management" worries me.

de s'assurer que les mots ont un sens assez large pour englober tous les intéressés.

Le président: Le problème, c'est qu'à partir du moment où il y a une énumération, il y a automatiquement des exclus. C'est ça que les gens veulent dire.

M. Turner: C'est vrai et c'est pourquoi les termes employés doivent avoir un sens large.

Le président: Un sens très large. C'est pourquoi les gens qui lisent le projet de loi très sérieusement, comme ils le devraient, remettent en question de telles décisions. J'ignore pour quelle raison on a décidé de ne pas inclure l'industrie de la pêche et celle du transport maritime dans la liste, mais ces gens ont vraiment eu une impression très négative.

Ma dernière question porte sur l'alinéa 32c) qui traite de la gestion. Vous nous avez donné comme exemple le groupe de gestion du fleuve Fraser que je ne connais pas du tout. Est-ce que cet organisme réalise les plans qu'il produit et met en oeuvre?

M. Swanson: La réalisation est laissée au gouvernement responsable. Par exemple, dans ce cas particulier, on pourrait être obligé de modifier le zonage puisque ça se situe dans les limites de municipalités établies. Les modifications de zonage qui découleraient des délibérations du groupe seraient apportées par la municipalité.

Le président: Si le projet de loi C-26 confère au ministre le pouvoir de créer un organisme de gestion pour planifier, mettre en oeuvre et réaliser ces plans quels qu'ils soient, ne pourrait-il pas lui conférer également celui d'établir un plan de gestion de la pêche au Banc Georges, par exemple, ou encore le pouvoir de faire établir un plan de gestion de la pêche au homard par un groupe de gestion qu'il aurait lui-même constitué?

M. Swanson: Je ne crois pas que la loi envisage cette possibilité parce que les éléments requis pour établir un plan de gestion sont énoncés dans la Loi sur les pêches.

Bien entendu, si l'un de ces organismes existait, le ministre ou son représentant pourrait déclarer à la table: «Voici les facteurs qu'il faut prendre en considération pour la pêche; ils se trouvent dans les objectifs ou dans le plan de gestion que nous avons établis pour cette espèce, cette région, et cetera.»

Le président: D'après l'alinéa 32c), le ministre peut constituer des organismes de consultation ou de gestion dont il nomme les membres. Cet organisme de gestion ne peut-il pas ensuite gérer la pêche à la morue au Banc Georges, par exemple?

M. Swanson: Il n'y a rien dans le projet de loi qui prévoit la délégation à ces organismes des pouvoirs conférés par la loi.

Le président: En vertu de la Constitution, le ministre ne pourrait-il pas le faire lui-même? Le ministre pourrait désigner un organisme autre que lui.

Le mot «gestion» fait penser à «gérer». «Gestion» signifie planifier, organiser, coordonner et réaliser un plan, quelque chose qui peut être géré. Le mot «gestion» m'inquiète.

Mr. Swanson: The word "management" in this clause of the bill is a term that is used and is consistent with the concept of integrated coastal zone management, which is a concept that has considerable acceptance in international discussions these days. In that sense, it relates to a process. It relates to the inclusion of stakeholders who have an interest. It relates as well to being anticipatory and planning so as to avoid resource conflicts.

In specific answer to your question, senator, there is nothing here that would prevent the minister from relying on a particular organization for advice. However, to get back to the point you made, the responsibilities that the minister has for the management of the fishery are still his responsibilities. In terms of the way we have organized ourselves legislatively, those responsibilities are within the Fisheries Act, which will, when the new bill reaches the Senate, provide for the establishment of partnerships with industry organizations, and will involve them in a much more direct way in management decisions related to the fishery.

The Chairman: I will not flog this dead horse any longer. I have flagged the issue, and it has been flagged by others. It has created quite a bit of worry, and it is still creating some worries in some sectors.

Senator Landry: You talked about protected marine areas and what happens when there is an oil spill. If there is an oil spill around a beaver dam, which department takes care of that?

Mr. Turner: Senator, are you referring to a spill from a ship or to a mystery spill that is in the water?

Senator Landry: I mean a spill from a boat.

Mr. Turner: What is the relation to this beaver dam?

Senator Landry: A beaver dam can flood a river. Who takes care of it?

Mr. Turner: Do you mean the oil spill or the beaver dam?

Senator Landry: Both.

Mr. Turner: From the point of view of the oil spill, if the oil spill is from a ship source or is a mystery spill in the water, for which the coast guard normally provides service or support, we would ensure that the polluter cleans up the oil. If that includes oil getting into a beaver dam, then he has the problem of cleaning up that mess.

Regulations concerning the care or feeding of wildlife are usually a provincial responsibility in the kind of situation to which you are referring, and, since they are not considered marine animals, then, obviously, the Department of the Environment would have some interest in that matter as well. The protection of the beaver on site, if that is what you are referring to, would be the concern of both federal and provincial environment departments. We would take their advice in ensuring that whoever was cleaning up the oil spill took care not to endanger the beaver, if that is the concern.

M. Swanson: Le mot «gestion» dans cette disposition du projet de loi est un terme qui est utilisé et qui est compatible avec le concept de gestion intégrée de la zone côtière, un concept qui a largement cours aujourd'hui dans les discussions internationales. En ce sens, il se rattache à une démarche, à l'inclusion des intéressés. Il dénote aussi l'anticipation et la planification nécessaires pour éviter des conflits ayant trait aux ressources.

Pour répondre plus particulièrement à votre question, sénateur, il n'y a rien dans le projet de loi qui empêcherait le ministre de se fier aux conseils d'un organisme en particulier. Cependant, pour en revenir à votre remarque, les obligations du ministre à l'égard de la gestion de la pêche demeurent siennes. D'après l'économie de la législation, ces obligations sont énoncées dans la Loi sur les pêches qui, une fois le projet de loi adopté par le Sénat, prévoira la constitution de partenariats avec des organismes industriels et les fera participer beaucoup plus directement aux décisions concernant la gestion des pêches.

Le président: Je ne vais pas m'acharner inutilement. J'ai signalé le problème et d'autres l'avaient fait avant moi. Cela a soulevé assez d'inquiétude et en soulève encore dans certains secteurs.

Le sénateur Landry: Vous avez mentionné des régions marines protégées et raconté ce qui se passera en cas de déversement d'hydrocarbures. S'il y en avait un près d'une digue de castors, quel ministère s'en occuperait?

M. Turner: Sénateur, voulez-vous parler d'hydrocarbures déversés d'un navire ou bien d'une nappe qui se trouverait mystérieusement sur l'eau?

Le sénateur Landry: Je veux parler d'un déversement d'un navire.

M. Turner: Quel rapport avec une digue de castors?

Le sénateur Landry: Une digue de castors peut provoquer l'inondation d'une rivière. Qui s'en occupera?

M. Turner: Du déversement d'hydrocarbures ou de la digue?

Le sénateur Landry: Des deux.

M. Turner: Pour ce qui est du déversement, s'il provient d'un navire ou si son origine est inconnue et que la Garde côtière fournit habituellement un service ou une aide, nous allons nous assurer que le pollueur enlève toute trace d'hydrocarbures. Si du pétrole s'est infiltré jusque dans une digue de castors, le pollueur devra se charger de tout nettoyer.

Ce sont les provinces, habituellement, qui réglementent le soin ou l'alimentation de la faune dans les situations comme celle que vous décrivez et, comme il ne s'agit pas de mammifère marins, le ministère fédéral de l'Environnement aura aussi un rôle à jouer, évidemment. La protection des castors sur place, à laquelle vous faites allusion, est du ressort des ministères provincial et fédéral de l'environnement. Nous allons suivre leurs conseils pour nous assurer que la personne qui nettoie le déversement fait bien attention aux castors, s'il y a des risques.

Senator Landry: Is the environment department a very old department, or has it been formed in just the last 10 or 15 years?

Mr. Turner: It was 1968 for the federal department, which is Environment Canada. Provincial departments of environment are usually newer than that.

Senator Landry: What happens when a department of the Government of Canada does some wrongdoing? Who goes after them?

Mr. Turner: That, sir, would depend entirely upon the individual situation and whatever legislation prevails in that case.

Senator Landry: I asked you how long ago it was that the environment department had been established, because between the 1950s and the 1960s, the Government of Canada was building causeways and blocking channels, which hurt the fisheries significantly.

Senator Stewart: The Canso causeway is an example.

Senator Landry: That is not the only one.

Mr. Turner: I am familiar with some of them, particularly in the Maritimes, and I am aware of the problems which have arisen. Serious situations have been created.

Senator Landry: Was there no department of the environment at the time?

Mr. Turner: No, there was not. Today, with the benefit of hindsight, we are much better equipped to know what kind of damage might be created by some of the civil works that have been built in the past. Unfortunately, learning from our mistakes is very expensive. In fact, this bill provides particularly for the development of plans and for thinking through in advance how best to protect the oceans' environment in the future, which should help avoid those kinds of situations in the future.

Senator Landry: Before the fixed link was commenced, there were great concerns. Which department is responsible for the Canso causeway?

Mr. Turner: The rock forming the causeway is owned by the federal Department of Transport. The roadway on top is owned by the provincial government. The power lines are owned by Nova Scotia Hydro. The cable ducts are owned by Transport. The bridge and the rail line are owned by the railway. The coast guard owns the Canso lock.

Senator Landry: The Canso causeway is not the only one. They are blocking channels to make tourist attractions. I find that they overdo it with tourist attractions at times.

Mr. Turner: Sir, I am not a lawyer, but it would seem to me that the best recourse in the case of some of these long-standing problems caused by structures that were built prior to the regulatory environment we have these days, which does not permit certain types of construction, is to fall back on tort law. Those senators who are from the profession will recognize what I am saying. There is always the right, if you can prove damages, to

Le sénateur Landry: Le ministère de l'environnement est-il très ancien ou a-t-il été créé il y a une dizaine ou une quinzaine d'années seulement?

M. Turner: Le ministère fédéral, Environnement Canada, a été créé en 1968. Les ministères provinciaux, eux, sont généralement plus récents.

Le sénateur Landry: Qu'arrive-t-il lorsqu'un ministère fédéral fait quelque chose de mal? Qui le poursuit?

M. Turner: Cela dépend de la situation et de la loi qui s'y applique.

Le sénateur Landry: Je vous ai demandé depuis combien de temps le ministère de l'environnement existait, parce que dans les années 50 et 60, le gouvernement fédéral a construit des jetées et bloqué des chenaux, ce qui a fait énormément de tort à la pêche.

Le sénateur Stewart: La levée de Canso en est un exemple.

Le sénateur Landry: Ce n'est pas le seul.

M. Turner: J'en connais quelques-uns, surtout dans les Maritimes, et je suis au courant des problèmes que cela a causés, dont certains assez graves.

Le sénateur Landry: Il n'y avait pas de ministère de l'environnement à l'époque?

M. Turner: Non, il n'y en avait pas. Aujourd'hui, rétrospectivement, nous sommes bien mieux outillés pour prévoir les dommages que certains travaux de voirie réalisés dans le passé sont susceptibles de causer. Malheureusement, apprendre de ses erreurs est une leçon qui coûte très cher. D'ailleurs, le projet de loi prévoit notamment l'élaboration de plans et une réflexion préalable sur la meilleure façon de protéger l'environnement marin dans l'avenir. Grâce à ces dispositions, on devrait éviter de répéter les erreurs du passé.

Le sénateur Landry: Avant que débute la construction du raccordement permanent, on était très inquiet. Quel ministère est responsable de la levée de Canso?

M. Turner: Les rochers qui forment la jetée appartiennent au ministère fédéral des Transports. La chaussée sur le dessus appartient au gouvernement provincial. Les fils électriques appartiennent à Nova Scotia Hydro. Les conduites de câble appartiennent à Transports Canada. Le pont et la voie ferrée appartiennent à la compagnie de chemin de fer. La Garde côtière possède l'écluse de Canso.

Le sénateur Landry: La levée de Canso n'est pas la seule en son genre. On bloque les chenaux pour en faire des attractions touristiques. Je trouve qu'on exagère parfois pour attirer les touristes.

M. Turner: Sénateur, je ne suis pas avocat, mais il me semble que dans le cas de problèmes causés de longue date par des ouvrages réalisés avant l'adoption de la réglementation actuellement en vigueur qui interdit certains types de construction, il faudrait prendre un recours en responsabilité civile délictuelle. Les sénateurs qui sont juristes vont comprendre ce que je veux dire. Quand on est en mesure de prouver qu'il y a des dommages, on a

go after the individual cause of damage if the damage is not something which has been authorized specific to an Act of Parliament. Perhaps there are other avenues which could be explored in that sense.

The Chairman: Senators, how would you like to proceed with this bill?

Senator Petten: I move that we report the bill without amendment.

The Chairman: It has been moved by Senator Petten that the bill be reported to the Senate without amendment. Are there any questions? If not, would all those in favour signify by saying "aye."

Hon. Senators: Aye.

The Chairman: We have unanimous consent to report back, so that shall be done as soon as possible.

We will be distributing to committee members today or tomorrow some proposals for future business which I would like to bring before the committee next Thursday at 9:30 a.m.

The committee adjourned.

toujours le droit de poursuivre la personne qui les a causés, si ces dommages n'ont pas été expressément autorisés par une loi. Il y a peut-être d'autres recours possibles qu'il y aurait lieu d'envisager.

Le président: Sénateurs, que voulez-vous faire du projet de loi?

Le sénateur Petten: Je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement.

Le président: Le sénateur Petten propose que nous fassions rapport au Sénat du projet de loi sans amendement. Y a-t-il des questions? Non, alors que tous ceux qui sont pour la motion disent «oui».

Des sénateurs: Oui.

Le président: Il y a consentement unanime pour que nous fassions rapport du projet de loi. Ce sera donc fait le plus tôt possible.

Nous allons distribuer aux membres du comité, aujourd'hui ou demain, certaines propositions concernant nos travaux futurs, que je voudrais présenter au comité jeudi prochain à 9 h 30.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Fisheries and Oceans:

Michael Turner, Acting Assistant Deputy Minister and,
Acting Commissioner, Marine Services, Canadian Coast
Guard;

Gerry Swanson, Director General, Habitat Management,
Environmental, Science Directorate.

Du ministère des Pêches et des Océans:

Michael Turner, sous-ministre adjoint intérimaire et
commissaire intérimaire, Services maritimes, Garde côtière
canadienne;

Gerry Swanson, directeur général, Gestion de l'habitat et des
sciences de l'environnement.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996-97

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996-1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Fisheries

Pêches

Chairman:
The Honourable GÉRALD J. COMEAU

Président:
L'honorable GÉRALD J. COMEAU

Thursday, February 20, 1997

Le jeudi 20 février 1997

Issue No. 4

Fascicule n° 4

First Meeting on:
The Questions of Privatization and
Quota Licensing in Canada's Fisheries

Première réunion concernant:
Les questions de privatisation et d'attribution
des permis à quota dans l'industrie des
pêches au Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gérard J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chairman*
and

The Honourable Senators:

Adams	Marchand, P.C.
Doody	Petten
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Rossiter
Jessiman	Robertson
Landry	Stewart
Losier-Cool	
* Lynch-Staunton (or Berntson)	

* *Ex Officio Members*
(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Perrault was substituted for that of the Honourable Senator Moore (*December 5, 1996*).

The name of the Honourable Senator Rossiter was substituted for that of the Honourable Senator Oliver (*January 8, 1997*).

The name of the Honourable Senator Losier-Cool was substituted for that of the Honourable Senator Robichaud (*February 4, 1997*).

The names of the Honourable Senators Moore and Petten were substituted for that of the Honourable Senators Petten and Perrault (*February 11, 1997*).

The name of the Honourable Senator Perrault was substituted for that of the Honourable Senator Moore (*February 12, 1997*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gérard J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.
et

Les honorables sénateurs:

Adams	Marchand, c.p.
Doody	Petten
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Rossiter
Jessiman	Robertson
Landry	Stewart
Losier-Cool	
* Lynch-Staunton (ou Berntson)	

* *Membres d'office*
(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Perrault est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 5 décembre, 1996*).

Le nom de l'honorable sénateur Rossiter est substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver (*le 8 janvier, 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud (*le 4 février, 1997*).

Les noms des honorables sénateurs Moore et Petten sont substitués à ceux des honorables sénateurs Petten et Perrault (*le 11 février, 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Perrault est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 12 février, 1997*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, February 13, 1997:

The Honourable Senator Kinsella for the Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator DeWare:

That the Standing Senate Committee on Fisheries be authorized to examine and report upon the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries, and;

That the Committee table its final report no later than March 31, 1998.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 13 février 1997:

L'honorable sénateur Kinsella, au nom de l'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur DeWare:

Que le comité sénatorial permanent des pêches soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, les questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada, et;

Que le comité dépose son rapport final au plus tard le 31 mars 1998.

La motion, mise au voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 20, 1997

(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Fisheries met at 9:30 a.m. this day, in Room 520-VB, the Chairman, the Honourable Senator Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Comeau, Doody, Jessiman, Petten, Robertson, Rossiter and Stewart (7).

In attendance: From the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer, Research Branch.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Fisheries and Oceans:

Jacque Robichaud, Director General, Resource Management Directorate;

Leslie Burke, Director, Policy and Economic Analysis (Maritime Region).

Pursuant to its Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 13, 1997, the committee began its examination of the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Mr. Robichaud made an opening remarks and with Mr. Burke, answered questions.

At a later date, the Department of Fisheries and Oceans will provide written responses to questions asked by the Honourable Senator Comeau.

The Chairman asked the indulgence of the members of the committee for a request he would make of the Clerk of the Senate to assure the prompt production of the transcripts of this, and all other Fisheries Committee meetings for this inquiry so that the evidence may be posted as quickly as possible on the Internet.

At 11:40 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 20 février 1997

(9)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 9 h 30, dans la pièce 520-EV, sous la présidence de l'honorable sénateur Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Comeau, Doody, Jessiman, Petten, Robertson, Rossiter et Stewart. (7)

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Pêches et des Océans:

Jacque Robichaud, directeur général, Direction générale de la gestion des ressources;

Leslie Burke, directeur, Direction des analyses politiques et économiques (Région maritime).

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 13 février 1997, le comité entame son étude des questions de privatisation et d'attribution de permis à quota relatives à l'industrie des pêches au Canada.

M. Robichaud fait un exposé, puis répond aux questions avec l'aide de M. Burke.

Le ministère des Pêches et des Océans s'engage à répondre par écrit aux questions posées par l'honorable sénateur Comeau.

Le président demande aux membres du comité de l'autoriser à demander au greffier du Sénat de s'assurer que le compte rendu des délibérations d'aujourd'hui et de toutes les autres séances du comité des pêches, dans le cadre cette étude, soit produit dans les meilleurs délais de manière à ce que les témoignages soient publiés sur Internet le plus rapidement possible.

À 11 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 20, 1997

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 9:30 a.m. to examine privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gérald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: This is the first meeting of the committee to examine questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Before we commence hearing from the witnesses, I should like to deal with a matter concerning the Translation Services of the Senate.

With the permission of the committee, I should like to write to the Clerk of the Senate to determine if we could speed up the pace of translation of documents. To give you an example of how late these documents are getting into the system, we still do not have the translation from our October 31, 1996 meeting, which means that we cannot distribute these documents to people who may be interested in knowing what we are doing. That is just an example of the extreme delay that creeps into the system.

Given that the committee has decided to disseminate the evidence we are hearing through our website, I do not think it is acceptable to have delays of this length. With the permission of the committee, I should like to write to the Clerk about this.

I see heads nodding in the affirmative. Therefore, I shall do this very soon. People are quite interested in the subject we are discussing and I do not think it should take months to get the information to them.

Senator Robertson: Mr. Chairman, what is the average time lag?

The Chairman: It is two to three months. The record of our meeting of October 31 has yet to be translated.

Senator Robertson: That is unacceptable.

The Chairman: We are looking at extremely important subjects and we are still waiting for the evidence of October 31 on the oceans bill. People might be interested in reading what was said at committee. By the time we get it, it will be a nice historical document, but certainly of no interest to people who want to know what we are doing.

We have with us today Mr. Jacques Robichaud from the Department of Fisheries and Oceans.

Mr. Robichaud, please introduce your colleagues and then begin your presentation.

Mr. Jacques Robichaud, Director General, Resource Management Directorate: Appearing with me today are Mr. Leslie Burke, Director of Policy and Economic Analysis (Maritime Region); Bob Huson, Special Advisor to Resource Management; and Mr. John Gilmore, who used to be in Communications and has now joined the Policy Branch.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 20 février 1997

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit ce jour à 9 h 30 pour examiner la privatisation et les permis à quota dans le secteur de la pêche canadien.

Le sénateur Gérald J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.
[*Traduction*]

Le président: Ceci est notre première séance consacrée à la privatisation et aux permis à quota dans le secteur de la pêche canadien.

Avant de donner la parole aux témoins, j'aimerais aborder un problème qui intéresse les services de traduction du Sénat.

Avec votre permission, j'aimerais écrire au greffier du Sénat afin de voir si l'on ne pourrait pas accélérer la traduction des documents. Pour vous donner un exemple du retard avec lesquels les documents traduits nous parviennent, nous n'avons toujours pas la traduction du procès-verbal de notre réunion du 31 octobre 1996, ce qui signifie que nous ne pouvons distribuer ces documents aux personnes intéressées par nos travaux. Voilà un exemple des retards extrêmes qui s'accumulent dans le système.

Étant donné que le comité a décidé de diffuser les témoignages que nous entendons sur notre site Internet, je ne pense pas que des retards aussi importants soient acceptables. Avec votre autorisation, j'aimerais écrire au greffier à ce sujet.

Je vois des hochements de tête. Je vais donc envoyer cette lettre très bientôt. Pas mal de gens s'intéressent au sujet dont nous débattons et je ne pense pas qu'il soit convenable de les faire attendre pendant des mois.

Le sénateur Robertson: Monsieur le président, quel est le délai moyen?

Le président: De deux à trois mois. Le procès-verbal de notre réunion du 31 octobre n'est pas encore traduit.

Le sénateur Robertson: C'est inacceptable.

Le président: Nous nous penchons sur des sujets extrêmement importants et nous attendons encore le procès-verbal du 31 octobre, sur le projet de loi sur les océans. Or, des gens pourraient être intéressés par ce qui a été dit à notre comité. D'ici à que nous ayons la traduction, ce sera un joli document historique, mais qui ne servira plus à rien à ceux qui veulent savoir ce que nous faisons.

Nous recevons aujourd'hui M. Jacques Robichaud, du ministère des Pêches et des Océans.

Monsieur Robichaud, veuillez présenter vos collègues et nous faire votre exposé.

M. Jacques Robichaud, directeur général, Direction générale de la gestion des ressources: Je suis accompagné aujourd'hui de M. Leslie Burke, directeur de la Direction des analyses politiques et économiques (Région maritime); de M. Bob Huson, conseiller spécial auprès de la Direction générale de la gestion des ressources, et de M. John Gilmore, qui était jadis aux Communi-

Many of Canada's commercial fisheries are based in areas where there are few alternative employment opportunities. The management of commercial fisheries often has had to reconcile the economic realities of a modern fishing industry in a global market with other public concerns such as employment and support of established community structures.

Governments at all levels have attempted to use the fishery as a vehicle for economic development. These attempts have been of mixed success and have often led to fisheries which are economically and biologically unsustainable.

Management of Canadian fisheries has evolved considerably over the past 30 years. Up until the late 1960s, there was open access to all commercial fisheries. Since that time, almost all commercial fisheries have been placed under limited entry regimes, limiting the number of licences and controlling vessel size and replacement. Since 1977, when Canada extended its exclusive economic zone to the 200-mile limit, various management schemes have been applied in different fisheries. Predictably, all have relied on limited entry licensing with vessel and gear restrictions to control fishing capacity, in combination with measures such as total allowable catches, escapement targets or recruitment strategies to limit catches and protect the resource. As these measures have proven inadequate, we have introduced progressively more restrictions in the form of input controls to slow the rates for the fish.

For many fisheries, these efforts to legislate inefficiency to conserve the stocks have been futile. Measures such as limitation on vessel length, gear, fishing time and fishing areas have not been effective in limiting harvesting pressure. The fishers are always one step ahead in the race to improve their harvesting effectiveness. In a competitive fishery, there is an ongoing incentive for each fisher to continuously invest in technology and increased capacity in order to out-compete other fishers.

Failure to compete in this ongoing race for the fish means a loss of harvest share and ultimately a loss in income for individual fishers. History has illustrated that in most fisheries the resource base is not increasing but is generally stable or decreasing. Consequently, while increased investment by fishers results in increased overall costs, it does not result in overall increase in production or profits. Rather, over time, profits decline as costs increase.

The outcome of this cycle of increasing investment and efficiency has become quite predictable. The consequences include over capitalization and excessive fishing capacity well beyond the capacity of the resource to sustain. There are threats to conservation as there are no incentives to conserve the resource, as any fish left in the water will be caught by others. There are unnecessarily high costs of fishing as bigger and better vessels are built in order to win the race to the fish. There is excessive

cations et qui fait maintenant partie de la Direction générale des politiques.

Bon nombre des zones de pêche commerciale canadiennes sont situées dans des régions où existent peu d'autres possibilités d'emploi. La gestion de la pêche commerciale a souvent dû concilier les réalités économiques d'une industrie moderne s'inscrivant dans un marché mondial et d'autres considérations telles que l'emploi et le soutien des structures communautaires établies.

Les pouvoirs publics, à tous les paliers, ont cherché à utiliser la pêche comme un outil de développement économique. Ces efforts ont eu des succès mitigés et ont souvent entraîné une surexploitation qui n'est viable ni économiquement ni biologiquement.

La gestion de la pêche canadienne a considérablement évolué au cours des 30 dernières années. Jusqu'à la fin des années 60, l'accès à toutes les zones de pêche commerciale était libre. Depuis lors, presque toutes les pêcheries commerciales ont fait l'objet de restrictions d'accès, avec une limitation du nombre des permis et un contrôle de la taille et du remplacement des navires. Depuis 1977, date à laquelle le Canada a porté sa zone économique exclusive à 200 milles, divers régimes de gestion ont été appliqués à différentes pêcheries. Bien entendu, chacun comportait des restrictions d'accès et des limites applicables aux navires et aux agrès, de façon à contrôler la capacité de pêche, combinée à des mesures telles que la limitation des prises autorisées, des objectifs d'échappée ou des stratégies de recrutement de façon à limiter la prise et protéger la ressource. Ces mesures s'étant avérées insuffisantes, nous avons introduit progressivement davantage de restrictions de la capacité de pêche pour ralentir l'effort de pêche.

Dans de nombreux domaines, ces tentatives d'imposer l'inefficience par voie législative en vue de conserver les stocks se sont avérées futiles. Des mesures telles que la limitation de la longueur des navires, des agrès, des saisons et zones de pêche n'ont pas réussi à limiter la pression exercée sur le poisson. Les pêcheurs ont toujours une longueur d'avance dans la course à l'amélioration de leur efficacité. Dans une industrie concurrentielle, il y a une incitation permanente pour chaque pêcheur à investir continuellement dans la technologie et l'amélioration de la capacité afin de prendre le pas sur les autres pêcheurs.

Celui qui ne peut pas suivre dans cette course au poisson voit baisser sa part de la prise totale et essuie une perte de revenus. L'histoire montre que, dans la plupart des secteurs, la ressource de base n'augmente pas, étant soit stable soit en diminution. Par conséquent, si l'investissement des pêcheurs en matériel entraîne une augmentation des coûts d'exploitation, il n'en résulte pas d'augmentation générale de la production ou des profits.

Le résultat de cette course à l'investissement et à l'efficacité est devenu assez prévisible. Les conséquences comprennent une surcapitalisation et une capacité de pêche excessive largement supérieure à ce que la ressource peut supporter. Les populations de poisson en souffrent car il n'y a pas d'incitation à conserver la ressource, vu que tout poisson qu'un pêcheur laisse dans l'eau sera pris par d'autres. Le coût de la pêche devient inutilement élevé, car chacun cherche à construire des navires plus gros et

regulation as government attempts to implement more control in the field. In turn, fishers seek innovative methods to maintain and increase their efficiency, which necessitates even more regulatory measures. Fishers focus on volume production which results in low quality and market gluts and, ultimately, lower prices. The fishery fails to respond to market needs as the objective is tonnage, not value. There are unsafe fishing practices, as everyone races to the resource. As costs increase, the quantity of fish available for harvest becomes increasingly critical for profitability.

Our experience with traditional fisheries management over this period has validated the theory of the "Tragedy of the Commons", that "race for the fish" management results in excessive fishing capacity and effort.

As a means to address these problems, the Department of Fisheries and Oceans has promoted the development of alternative management regimes for a number of fisheries which have been characterized by the race for the fish. These alternative mechanisms have taken the form of individual quotas, individually transferable quota and enterprise allocations. While each program has specific characteristics, collectively they are commonly referred to as IQ programs.

IQs limit access to the amount of fish a fisher is eligible to harvest and take away the incentive for fishers to invest in the hope of increasing their catch shares. It is intended that the incentive will change from trying to catch the most fish to that of maximizing efficiency and economic returns from a fixed allocation.

While IQ programs are generally viewed as property rights or quasi property rights by fishers, this is an issue which necessitates clarification within the Canadian context. In Canada, a fishing licence issued under the Fisheries Act is a privilege which authorizes the licence holder to participate in the fishery. It is issued at the discretion of the Minister of Fisheries and Oceans and is not a grant of property, either in the fishery or in the fish.

IQs which are conditions of a licence simply provide a fisher with access to a specified quantity of fish. They are an extension of the limited entry licensing system and do not create private rights in fish or fisheries. Individual quotas are not a legal departure from the management of the public fishery.

IQs were first introduced in the Canadian fishery as far back as 1972 on Lake Winnipeg, and even earlier in some small northern fisheries. One of the first major marine fisheries to introduce IQs was the offshore Atlantic ground-fish fishery in 1982.

As requested, we provided a listing of all the current fisheries under IQ, the number of participants and the time it was incorporated. English and French versions of that document are available for distribution.

meilleurs pour gagner la course au poisson. La réglementation devient excessivement contraignante, le gouvernement cherchant à mieux contrôler ce qui se passe sur le terrain. Les pêcheurs inventent sans cesse de nouvelles méthodes pour préserver et accroître leur efficacité, ce qui nécessite des mesures réglementaires encore plus nombreuses. Les pêcheurs privilégient le volume de production, ce qui entraîne une faible qualité, des périodes de saturation du marché et des baisses de prix. La pêche reste insensible aux besoins du marché, l'objectif étant le tonnage et non la valeur. Les règles de sécurité sont ignorées, chacun faisant la course pour arriver le premier sur le poisson. Au fur et à mesure que les coûts d'exploitation augmentent, la profitabilité dépend de plus en plus de la quantité de poisson disponible.

Notre expérience des méthodes de gestion traditionnelles de la pêche au long de cette période a validé la théorie de la «tragédie des communs», le fait que cette gestion favorisant la course au poisson conduit à une capacité et à un effort de pêche excessifs.

Pour remédier à ces problèmes, le ministère des Pêches et des Océans a prôné l'introduction de régimes de gestion autres pour un certain nombre de pêcheries caractérisées par la course au poisson. Ces mécanismes de remplacement ont pris la forme de quotas individuels, de quotas individuels transférables et d'allocations aux entreprises. Bien que chaque programme ait certaines caractéristiques propres, collectivement on les appelle programmes de QI.

Les QI limitent la quantité de poisson qu'un pêcheur peut prendre et lui enlèvent ainsi l'incitation à investir dans l'espoir d'accroître sa part de la prise totale. L'incitation, espère-t-on, ne sera donc plus de prendre le plus de poisson, mais plutôt de maximiser l'efficacité et le rendement économiques d'un quota fixe.

Si les QI sont généralement perçus par les pêcheurs comme un droit de propriété ou un quasi-droit de propriété, il convient de clarifier cet aspect dans le contexte canadien. Au Canada, un permis de pêche émis en vertu de la Loi sur les pêches est un privilège qui autorise le détenteur à participer à la pêche. Il est émis à la discrétion du ministre des Pêches et des Océans et ne représente pas une concession de propriété, ni de la pêcherie ni du poisson.

Les QI, qui sont des conditions de permis, donnent simplement accès à un pêcheur à une quantité spécifiée de poisson. Ils sont un prolongement du système de permis limitant l'entrée et ne créent pas des droits privés au poisson ou à la pêche. Les quotas individuels ne sont pas une dérogation à la gestion de la pêche publique.

Les QI ont été introduits au Canada déjà en 1972, sur le lac Winnipeg, et même encore plus tôt dans certaines petites pêcheries du Nord. L'une des premières grandes pêcheries maritimes à introduire les QI était la pêche hauturière du poisson de fond de l'Atlantique, en 1982.

Ainsi que vous nous l'avez demandé, nous avons apporté une liste de toutes les pêcheries actuelles connaissant un régime de QI, indiquant le nombre des participants et la date d'entrée en vigueur. Nous avons ici des versions en langue anglaise et française de ce document à distribuer.

Our experience has generally demonstrated that IQ regimes have been more effective than previous management approaches in promoting conservation and achieving economic objectives. Since 1990, the Department of Fisheries and Oceans has conducted two comprehensive reviews of current IQ programs which have generally concluded that these programs provide a wide range of benefits to fishery managers and fishers.

These include more orderly harvesting, more stable supply of product to market and improved product quality; enhanced safety for fishers and crew as they are no longer compelled to fish in unsafe circumstances; reduced allocation conflicts between different gear sectors and fleets; improved financial performance as a result of improvement in quality; better satisfaction of market demands and reduction in fishing costs; and longer-term stability for fishers which allows them to plan their future with some degree of certainty. As well, quota transfer can provide a mechanism to support responsible fishing practices in mixed fisheries where incidental catches occur.

In summary, there have been many positive outcomes from the implementation of IQ management in Canadian fisheries. However, IQ management is not without its problems. These include misreporting of catch, discarding at sea and highgrading to maximize value. The term "highgrading" refers to discarding when the intent is to maximize the value of the allowable catch by retaining only the highest value fish of a species. Another problem is labour dislocation and reduced employment as fewer fishers and crew members are required. Of course, if the offshore fleet has reduced by 70 per cent, there are less crew members.

Another problem is quota concentration where IQs are transferable. Fishers often feel that concentration may result in fewer vessels, reduced crew employment opportunities, greater control by processing companies, fewer independent operators, less bargaining power and lower income. As a matter of fact, at a previous committee, Senator Rossiter asked whether there was a process of capping to avoid concentration. The deputy minister wrote in response that in most fisheries there is a process setting forth how much an individual can accumulate or buy back from others.

A further problem is windfall profits to quota holders. This is a major issue in several IQ fisheries where the overall value and profits to licence holders have increased substantially as a result of the introduction of IQ. There are also certain impacts on processing.

Over all, when we look at the approach to IQ and at the two reviews that were conducted since 1990, as well as at the number of participants that have shown interest, there is obviously a keen interest in that approach of managing the fishery. It has proven its benefit. However, we must be realistic. We must always be aware that there are some pitfalls to which we must be alert and which we must take proper steps to handle.

Notre expérience démontre, de façon générale, que les régimes de QI parviennent mieux que les méthodes antérieures à assurer la conservation et la réalisation des objectifs économiques. Depuis 1990, le ministère des Pêches et des Océans a mené deux études exhaustives des programmes de QI en cours, d'où il ressort que ces programmes offrent un large éventail d'avantages aux gestionnaires de la pêche et aux pêcheurs.

Ces avantages comprennent des campagnes de pêche mieux ordonnées, un approvisionnement plus stable des marchés et une meilleure qualité de produit; une meilleure sécurité pour les pêcheurs et les équipages qui ne sont plus poussés à pêcher dans des conditions dangereuses; moins de rivalités pour l'obtention de quotas entre différents secteurs et flottes de pêche; de meilleurs résultats financiers par suite de l'amélioration de la qualité; une meilleure satisfaction de la demande du marché et une réduction des coûts d'exploitation; et une stabilité à plus long terme pour les pêcheurs, ce qui leur permet de mieux planifier l'avenir. En outre, les transferts de quota peuvent représenter un mécanisme pour promouvoir les pratiques de pêche responsables dans les pêcheries mixtes où se produisent des prises fortuites.

En résumé, l'introduction des QI dans la pêche canadienne a apporté de nombreux bienfaits. Cependant, cette méthode de gestion n'est pas non plus exempte de problèmes. On peut citer les fausses déclarations de prises, les rejets en mer et les rejets sélectifs pour maximiser la valeur. Il s'agit de la pratique consistant à rejeter en mer les poissons d'une espèce qui n'ont pas la taille optimale, de façon à maximiser la valeur de la prise. Un autre problème sont les pertes d'emplois du fait qu'il y a moins de pêcheurs et que les équipages sont moins nombreux. Évidemment, si la flotte hauturière est réduite de 70 p. 100, il y a moins de marins pêcheurs embauchés.

Un autre problème est la concentration des quotas lorsque les QI sont transférables. Les pêcheurs craignent que la concentration n'entraîne une diminution du nombre des navires, des possibilités d'emplois réduites, une plus grande influence des sociétés de conditionnement, un moindre nombre d'exploitants indépendants, une baisse de leur pouvoir de négociation et des revenus moindres. D'ailleurs, lors d'une séance précédente du comité, le sénateur Rossiter a demandé s'il n'existe pas un mécanisme de plafonnement pour éviter la concentration. Le sous-ministre a répondu par lettre, indiquant que dans la plupart des pêcheries, il existe des modalités spécifiant combien une personne peut accumuler de contingents ou racheter à d'autres.

Un autre problème sont les gains fortuits réalisés par les détenteurs de quota. C'est un problème majeur dans plusieurs pêcheries sous régime de QI, où l'introduction des contingents individuels a considérablement fait augmenter la valeur globale des permis et les profits réalisés à la vente. Il y a également certains effets au niveau du conditionnement.

Dans l'ensemble, lorsque l'on considère les réactions aux QI et les deux études menées depuis 1990, ainsi que le nombre de pêcheurs qui se montrent intéressés, cette méthode de gestion de la pêche suscite manifestement un vif intérêt. Elle s'est avérée avantageuse. Cependant, il faut se montrer réaliste. Il ne faut jamais perdre de vue les écueils et prendre soin de les éviter.

Senator Stewart: Mr. Robichaud made reference to highgrading. I live in a fishing community and I have heard some pretty horrendous tales about highgrading. Is there any technique that you can use to prevent this practice?

Mr. Robichaud: I mentioned dockside monitoring whereby we verify all the fleets landings. When we perceive that there is highgrading, a fisheries officer does a sampling of the catches. As well, in nearly all fisheries we have a certain percentage of observer coverage. When there is an observer on board at sea, evidently there will not be highgrading. If it is found, when the boat lands, that the entire catch is beautiful, big fish, something is wrong. On 78 occasions, we have closed the fishery and not reopened it until people straightened out their act. That is one approach we have used.

Another approach is the sanctioning process.

Senator Stewart: Before you leave that, I am also told that when these observers go to sea they become very sleepy and require long hours in their bunks. How do you deal with that problem?

Mr. Robichaud: If there is one observer on a boat for 24 hours, I suppose he must have a sleep. However, the gear is not coming up on deck all the time. It is towed for a period of time. I would expect that the observer would pick the right time to sleep.

Any time that kind of thing has been reported, we have taken action. A log must be kept and no entry can be made if a tow was not done. Therefore, there is a way of cross-checking whether the observer was sampling the tow. There are means to verify reports. It is all computerized.

Mr. Leslie Burke, Director, Policy and Economic Analysis (Maritime Region), Department of Fisheries and Oceans: Are you referring to intentional deception or simply when an officer was not on deck when he should have been?

Senator Stewart: I am referring to the former.

Mr. Burke: I saw last night on the news that the head of Mexican drug interdiction was charged with being an accomplice. I guess a uniform does not guarantee integrity on the part of the individual wearing it. Certainly these observers are well trained. They are selected for their competence and they are dismissed if we find that they have, in fact, exhibited some misbehaviour.

Senator Stewart: Do you have statistics on how many you have dismissed?

Mr. Burke: I am sure we do. I do not think the number would be all that large, but we have dismissed some individuals.

Senator Stewart: Reference was made to fleet rationalization. Could you expand on the meaning of that expression?

Le sénateur Stewart: M. Robichaud a parlé de rejets sélectifs. Je vis dans une localité de pêche et j'ai entendu quelques récits pas mal horribles sur les rejets sélectifs. Y a-t-il des méthodes que l'on puisse utiliser pour prévenir cette pratique?

M. Robichaud: J'ai parlé des contrôles à quai où nous vérifions toutes les prises débarquées par les flottes. Lorsque nous soupçonnons des rejets sélectifs, un agent des pêches prélève des échantillons des prises. Par ailleurs, dans presque toutes les pêcheries, nous avons un certain pourcentage de couverture par des observateurs. Lorsqu'un observateur se trouve à bord d'un navire en mer, il n'y aura évidemment pas de rejet sélectif. Si nous constatons, lorsque les autres navires reviennent à quai, que toute la prise est faite de beaux gros poissons, c'est signe que quelque chose ne va pas. À 78 reprises, nous avons fermé la pêche et ne l'avons rouverte qu'une fois que les pêcheurs se sont amendés. Voilà une méthode que nous avons utilisée.

Les sanctions pénales en sont une autre.

Le sénateur Stewart: Avant de changer de sujet, on me dit aussi que lorsque ces observateurs vont en mer, ils ont grand sommeil et passent de longues heures dans leur couchette. Comment réglez-vous ce problème?

M. Robichaud: Si un observateur passe 24 heures à bord d'un navire, il faut bien qu'il dorme. Cependant, on ne relève pas les filets sans cesse. Il y a de longues périodes de chalutage. On peut attendre de l'observateur qu'il choisisse les bons moments pour dormir.

Chaque fois que l'on nous a signalé ce genre de comportement, nous avons pris des mesures. Un carnet de bord doit être tenu et aucune inscription ne peut y être portée s'il n'y a pas eu de chalutage. Par conséquent, il y a une façon de vérifier si l'observateur contrôlait bien le chalutage. Il y a des moyens de vérifier les rapports. Tout est informatisé.

M. Leslie Burke, directeur, Direction des analyses politiques et économiques (Région maritime), ministère des Pêches et des Océans: Parlez-vous de tromperie intentionnelle ou bien simplement de l'absence de l'observateur à un moment où il aurait dû être sur le pont?

Le sénateur Stewart: Je parle de la première.

M. Burke: J'ai vu hier soir au journal télévisé que le chef de la lutte anti-drogue au Mexique a été inculpé de complicité. Je suppose qu'un uniforme ne garantit pas l'intégrité de celui qui le porte. Tous ces observateurs ont reçu une bonne formation. Ils sont choisis pour leurs compétences et nous les renvoyons s'ils font preuve de négligence dans l'exercice de leurs fonctions.

Le sénateur Stewart: Avez-vous des chiffres sur le nombre des renvois effectués?

M. Burke: Je suis sûr que oui. Je ne pense pas que le nombre soit très élevé, mais nous avons congédié un certain nombre de personnes.

Le sénateur Stewart: Vous avez parlé de rationalisation de la flotte. Pourriez-vous nous expliquer ce que vous entendez par là?

Mr. Burke: There is a tendency in most fisheries for investment in a fishing fleet with capacity far in excess of the ability of the resource to sustain. The fleet becomes insupportable by the number of fish available. Also, as the size and capacity of the fleet increases, there are increasing restrictions on how long the fleet is allowed to go to sea to catch fish. In some cases, that has been cut back from 200 days to two- to four-day openings, depending on how quickly this capacity grows.

So "rationalization" refers to trying to get a better balance between the size of the fleet and the resources available to support it.

Individual quota approaches are quite powerful in that they allow individuals to make decisions about consolidating quota to support the fishing operation they want to conduct. It is in that context that the term "rationalization" is used. It is allowing individuals to buy and sell quota to balance their fishing business with the fishing power they want to put on the water.

Senator Stewart: Are you saying that fleet rationalization results in consolidation of ownership?

Mr. Burke: One result of having a smaller fleet may be fewer owners. However, individual fishermen often become small businesses. Quite often, for tax reasons or other purposes, they incorporate. They will often run more than one vessel in different fisheries. They are often forced to do that by the different management plans and the timing of the fisheries.

With an individual quota scheme, they are able to plan when they will fish rather than fishing when everyone else does. If there are two openings at the same time, they may have to have two boats to participate. Rationalization happens when individuals are able to divest themselves of some of their fishing power and use a single boat where they previously needed two.

Senator Stewart: You seem to be reasonably satisfied with this approach. Is it an approach which is more applicable to some fisheries than to others? For example, is it more applicable to the ground fishery than to the scallop or lobster fisheries?

Mr. Robichaud: We have discovered through our review that the IQ system is not for all fisheries. For example, in the salmon escapement fishery on the Pacific coast, it would be very difficult. As a matter of fact, at the Pacific round table they studied whether IQ would be applicable. They thought one fleet, because of its pattern of fishing, might be possible in the troll fishery. In the lobster fishery that might not be necessary. Some ground-fish or herring fisheries require a fleet with a certain homogeneity. It must be a type of fishery which has a total allowable catch — an allocation. Escapement or recruitment fisheries are not necessarily as amenable.

Senator Stewart: Would you expand on the meaning of those terms?

M. Burke: Dans la plupart des pêcheries, il y a une tendance à investir au point que la capacité de pêche de la flotte devient excessive par rapport à la ressource halieutique disponible. La prise disponible ne parvient plus à faire vivre la flotte. En outre, plus la taille et la capacité de la flotte augmentent, plus il faut restreindre la durée pendant laquelle les navires peuvent sortir en mer pour pêcher. Dans certains cas, la saison a dû être ramenée de 200 jours à deux ou quatre jours, selon le rythme de croissance de cette capacité.

Par «rationalisation», nous entendons donc l'établissement d'un meilleur équilibre entre la taille de la flotte et les ressources disponibles pour la faire vivre.

L'octroi de quotas individuels est très efficace en ce sens qu'il permet aux pêcheurs individuels d'accumuler des quotas en fonction du niveau d'activité qu'ils veulent avoir. C'est dans ce contexte que l'on utilise le terme «rationalisation». Elle consiste pour les pêcheurs à acheter et vendre des quotas de façon à assortir leur niveau d'activité à la capacité de pêche qu'ils veulent déployer.

Le sénateur Stewart: Dites-vous que la rationalisation entraîne une concentration de la propriété?

M. Burke: L'un des résultats d'une flotte plus réduite peut être une diminution du nombre de propriétaires. Cependant, les pêcheurs individuels deviennent souvent de petites entreprises. Très souvent, pour des raisons fiscales ou d'autres, ils se constituent en société. Ils vont souvent exploiter plusieurs navires, dans des pêcheries différentes. Ils y sont souvent contraints par les divers plans de gestion et les calendriers des saisons de pêche.

Avec un régime de quotas individuels, ils peuvent déterminer eux-mêmes leur campagne de pêche, au lieu de pêcher en même temps que tout le monde. S'il y a deux saisons simultanées, ils ont autrement besoin de deux navires s'ils veulent participer. La rationalisation intervient lorsque les pêcheurs peuvent se départir d'une partie de leur capacité de pêche et se contenter d'un seul navire là où il leur en fallait auparavant deux.

Le sénateur Stewart: Vous semblez raisonnablement satisfait de cette approche. Se prête-t-elle mieux à certaines pêcheries qu'à d'autres? Par exemple, est-elle mieux adaptée à la pêche du poisson de fond qu'à la pêche de la pétoncle ou à celle du homard?

M. Robichaud: Nous avons constaté, dans nos études, que le système des QI ne convient pas à toutes les pêcheries. Par exemple, ce serait très difficile dans la pêche du saumon de remonte de la côte Pacifique. D'ailleurs, lors de la table ronde du Pacifique, on a discuté de la mesure dans laquelle les QI seraient praticables. Ce serait peut-être possible dans le cas de la pêche à la traîne. Dans le cas du homard, un tel système n'est peut-être pas nécessaire. Certaines pêcheries de poisson de fond ou de hareng ont besoin d'une flotte ayant une certaine homogénéité. Il faut que ce soit une pêcherie qui ait une prise totale autorisée — un contingent global. La pêche d'échappée ou la pêche de recrue ne se prêtent pas nécessairement aussi bien.

Le sénateur Stewart: Pourriez-vous nous expliquer ces termes?

Mr. Robichaud: Escapement is a type of fishery like salmon. You need a certain amount of fish to go up river to lay the eggs, so you allow that amount of fish to escape.

An example of recruitment fishery is the lobster fishery, where you harvest by recruitment instead of having an overall total allowable catch. Let us say you can take 40 per cent of the recruitment.

Senator Stewart: Recruitment meaning?

Mr. Robichaud: Recruitment means the amount of the species which reaches the size which is allowed to be harvested. A percentage of that can be harvested in a given year, with the rest being left to grow and reproduce.

Senator Jessiman: You talked of an individual quota. Is that the same as an individual transferable quota except that it is not transferable?

Mr. Robichaud: That is exactly it.

Senator Jessiman: Are there many that are not transferable?

Mr. Robichaud: I would say most of them.

Mr. Burke: The Canadian approach to putting these programs in place has been to work with a given group of fishermen in a given fishery where an IQ program has some promise. We develop with those fishers the parameters for a program such as this. The most difficult problems usually revolve around the question of how to share the quota. That is a one-time problem faced at beginning of a program. It is a very contentious time, but we work with the fishers to develop an approach which they find equitable. It is sometimes a difficult process.

In addition, fishers typically begin a program by saying that they do not want to have transferability.

They want everyone to have an individual quota which cannot be transferred or apportioned or given to someone else.

Those rules are often introduced at the beginning of a program and some of the programs that we put in place years and years ago continue to have that constraint. In others, as the programs develop, the fishers will decide that they want a certain amount of transferability. Sometimes they want to be able to transfer within the year but, at the end of the year, revert back to the original arrangements.

Senator Jessiman: Are they issued for one year?

Mr. Burke: The licences are renewed annually and there are some legal constraints on how long we can assign a quota. I believe the period is no longer than nine years.

Senator Jessiman: An individual transferable quota also could be for nine years?

Mr. Burke: Yes.

M. Robichaud: La pêche d'échappée est un type de pêche comme celle du saumon. Il faut qu'un certain nombre de poissons s'échappent pour remonter les cours d'eau et frayer, et on fait donc en sorte de laisser s'échapper cette quantité de poissons.

Un exemple de pêche de recrue est la pêche du homard, où l'on pêche un pourcentage des recrues au lieu de fixer une prise totale autorisée. Disons que l'on puisse prendre 40 p. 100 du recrutement.

Le sénateur Stewart: Le «recrutement» signifie quoi?

M. Robichaud: Le recrutement signifie le nombre d'individus qui parviennent à la taille où leur prise est autorisée. Un pourcentage de ce nombre peut être récolté dans une année donnée, le reste étant laissé dans l'eau pour grandir et se reproduire.

Le sénateur Jessiman: Vous avez parlé d'un quota individuel. Est-ce la même chose qu'un quota individuel transférable, sauf qu'il n'est pas transférable?

M. Robichaud: Exactement.

Le sénateur Jessiman: Beaucoup de quotas ne sont-ils pas transférables?

M. Robichaud: Je dirais que c'est le cas de la plupart.

M. Burke: L'approche canadienne de la mise en place de ces programmes a été de procéder à une concertation avec un groupe donné de pêcheurs, dans une pêcherie donnée, où les QI paraissent prometteurs. Nous élaborons avec ces pêcheurs les paramètres d'un programme tel que celui-ci. Les problèmes les plus difficiles tournent habituellement autour de la répartition du quota. C'est toujours le problème initial qui se pose. C'est toujours un sujet très litigieux, mais nous travaillons avec les pêcheurs pour élaborer un mécanisme qu'ils jugent équitable. C'est parfois un processus difficile.

En outre, les pêcheurs décident habituellement au début d'un programme qu'ils ne veulent pas la transférabilité.

Ils veulent que chacun ait un quota individuel qui ne puisse être transféré ou cédé à quiconque.

Ces règles sont souvent introduites au début d'un programme et certains de ceux que nous avons mis en place il y a des années continuent à être assortis de cette contrainte. Dans d'autres cas, au fur et à mesure de l'évolution du programme, les pêcheurs vont décider qu'ils veulent une certaine transférabilité. Parfois, ils veulent pouvoir transférer en cours d'année mais retrouver leurs quotas à la fin de l'année.

Le sénateur Jessiman: Les quotas sont-ils octroyés pour un an?

M. Burke: Les permis sont renouvelés chaque année et il y a quelques contraintes légales concernant la durée pour laquelle nous pouvons attribuer un quota. Je pense que la période ne peut dépasser neuf ans.

Le sénateur Jessiman: Un quota individuel transférable pourrait également être alloué pour neuf ans?

M. Burke: Oui.

Senator Jessiman: They are transferable, so they could sell them?

Mr. Burke: They could.

Senator Jessiman: Then it is more than just a privilege. Can it be taken away?

Mr. Burke: Yes.

Senator Jessiman: Can it be taken away arbitrarily?

Mr. Burke: For certain reasons.

Senator Jessiman: So it does have some value.

Mr. Burke: Yes, but so did the original licence. The original licence is for ground-fish.

Senator Jessiman: Unless it can be transferred, how does it have value, other than while you use it? Is it given to a company that does not die or is it given to an individual?

Mr. Burke: It could be given to an individual or to a company. Traditionally, even before we had individual quotas or transferable quotas, the licence itself, without quota, was also transferable.

Senator Jessiman: So these are not licences.

Mr. Burke: They are licences with denominated quota on them.

Mr. Robichaud: They are conditional; on the condition of licence.

Senator Jessiman: I read somewhere that 35 per cent of the total landed stock are covered by individual quotas, individual transferable quotas and enterprise allocation. Is that figure correct?

Mr. Robichaud: It is probably higher than that now.

Senator Jessiman: What is the balance? If it is 35 per cent, who covers the 65 per cent?

Mr. Robichaud: The lobster fishery in the Atlantic, for example, is not under an individual quota and there are quite a number of fishermen in that fishery.

Senator Jessiman: Do you issue them only licences?

Mr. Robichaud: Yes, and the number of traps.

Senator Jessiman: Then they are limited in the number of traps?

Mr. Robichaud: Yes, the conditions on the licence include the number of traps and the season.

Senator Stewart: But there is not free access to a licence.

Mr. Burke: That is right. There is not free access. There are limited numbers of licences as well.

Mr. Robichaud: All fisheries have limited entry now.

Senator Jessiman: Not every Canadian can apply for a license?

Mr. Robichaud: No.

Le sénateur Jessiman: Les quotas étant transférables, les pêcheurs peuvent donc les vendre?

M. Burke: Ils le pourraient.

Le sénateur Jessiman: C'est donc plus qu'un privilège. Le quota peut-il être repris?

M. Burke: Oui.

Le sénateur Jessiman: Peut-il être repris arbitrairement?

M. Burke: Pour certaines raisons seulement.

Le sénateur Jessiman: Il représente donc une certaine valeur.

M. Burke: Oui, mais c'est aussi le cas du permis initial. Le permis initial est pour du poisson de fond.

Le sénateur Jessiman: Si le quota n'est pas transférable, en quoi a-t-il une valeur, autre que la valeur d'usage? Est-il donné à une compagnie, qui ne peut pas décéder, ou bien est-il accordé à un particulier?

M. Burke: Il peut être octroyé à un particulier ou à une société. Traditionnellement, même avant que l'on ait des quotas individuels ou des quotas transférables, le permis lui-même, non assorti d'un quota, était transférable.

Le sénateur Jessiman: Ce ne sont donc pas des permis.

M. Burke: Ce sont des permis mentionnant un certain quota.

M. Robichaud: C'est un quota conditionnel à la détention d'un permis.

Le sénateur Jessiman: J'ai lu quelque part que 35 p. 100 de la prise débarquée totale est couverte par des quotas individuels, des quotas individuels transférables et des allocations d'entreprise. Ce chiffre est-il exact?

M. Robichaud: Il est probablement plus élevé que cela aujourd'hui.

Le sénateur Jessiman: Qu'en est-il du reste? Si c'est 35 p. 100, qui couvre les 65 p. 100 restants?

M. Robichaud: La pêche du homard dans l'Atlantique, par exemple, n'a pas de régime de quota individuel et il y a beaucoup de pêcheurs dans ce secteur.

Le sénateur Jessiman: Ne leur délivrez-vous que des permis?

M. Robichaud: Oui, pour un nombre donné de casiers.

Le sénateur Jessiman: Ils ont donc un nombre de casiers limité?

M. Robichaud: Oui, les conditions du permis spécifient le nombre de casiers et la saison.

Le sénateur Stewart: Mais l'accès à un permis n'est pas libre?

M. Burke: C'est juste. Il n'y a pas de libre accès. Le nombre des permis est limité.

M. Robichaud: Toutes les pêcheries ont maintenant un accès limité.

Le sénateur Jessiman: Tous les Canadiens ne peuvent pas demander un permis?

M. Robichaud: Non.

Mr. Burke: Ultimately, the value of the quota or the licence — in this case, the quota licence — would vary by the underlying value of the fishery. For example, in areas where the lobster fishery, which is not an individual quota fishery, was very lucrative, a licence might trade for \$200,000 without quota. That is just the option of fishing in that particular fishery.

Senator Jessiman: When you say “fishery,” are you talking about a location?

Mr. Burke: I am talking of a geographical area in that case.

Senator Jessiman: It is not the particular kind of fish?

Mr. Burke: It is the particular kind of fish in a geographical area. It is both.

If you moved up the coast to another lobster district where the fishing is not as good, and where you also need a lobster licence, you could purchase one of those lobster licences for perhaps \$15,000 to \$20,000, because the returns you could earn from that licence would be a lot lower than in a better district.

Senator Petten: Can a non-fisherman buy a licence?

Mr. Robichaud: In the licensing policy there are criteria that define who can purchase a licence.

Senator Petten: How strict is that?

Mr. Robichaud: It is pretty strict. In order to buy a licence you must have been a full-time fisherman for a certain time, or a crew member or that type of thing. There is quite a process.

Senator Petten: Did this happen on the West Coast with salmon licences? Did people who were not fishermen buy a lot of these licences?

Mr. Robichaud: To my knowledge that did not happen.

Senator Jessiman: I do not see salmon listed on this paper which you have provided to us.

Mr. Robichaud: As I explained earlier, in an escapement fishery you can forecast the quantity of Coho or Chinook, for example, that will be coming up a river. However, the precise time of the run is hard to know, and fish are captured at different locations.

Senator Jessiman: Then how is that fishery managed?

Mr. Robichaud: There are three types of main fleets; seine, troll and gill net.

Senator Jessiman: Are both coasts the same?

Mr. Burke: No. There is no commercial salmon fishing on the East Coast.

Mr. Robichaud: There is only a small amount left.

Senator Jessiman: I eat East Coast salmon and am told that it is so much better than West Coast salmon.

Mr. Robichaud: It is probably from aquaculture.

Mr. Burke: That would be from a farm.

M. Burke: En fin de compte, la valeur du quota ou du permis — en l'occurrence, le permis à quota — varie en fonction de la valeur de la pêche sous-jacente. Par exemple, dans les régions où la pêche du homard, laquelle ne fait pas l'objet de quotas individuels, était très lucrative, un permis pouvait se négocier à 200 000 \$, sans quota. Il s'agit là uniquement du droit de pêcher du homard.

Le sénateur Jessiman: Lorsque vous parlez de «pêcherie», parlez-vous d'un lieu?

M. Burke: Je parle d'un secteur géographique, dans ce cas-ci.

Le sénateur Jessiman: Il ne s'agit pas d'une espèce particulière?

M. Burke: C'est une espèce particulière dans un secteur géographique. C'est les deux.

Si vous montez plus haut sur la côte, dans un autre district de homard, où la pêche n'est pas aussi bonne, et où vous avez besoin également d'un permis, vous pourriez en acheter un pour peut-être 15 000 \$ ou 20 000 \$, car le gain que vous pouvez réaliser au moyen de ce permis sera nettement inférieur à ce qu'il est dans un meilleur district.

Le sénateur Petten: Est-ce qu'un non-pêcheur peut acheter un permis?

M. Robichaud: La politique de délivrance de permis établit certains critères qui déterminent qui peut acheter un permis.

Le sénateur Petten: Ces critères sont-ils rigoureux?

M. Robichaud: Ils sont pas mal rigoureux. Pour acheter un permis, vous devez avoir été pêcheur à temps plein pendant une certaine période, ou bien membre d'un équipage, ou ce genre de choses. Il y a tout un processus d'admissibilité.

Le sénateur Petten: Est-ce que cela s'est produit sur la côte ouest avec les permis de pêche du saumon? Est-ce que des non-pêcheurs ont acheté quantité de permis?

M. Robichaud: Pas à ma connaissance.

Le sénateur Jessiman: Je ne vois pas le saumon sur cette liste que vous nous avez distribuée.

M. Robichaud: Comme je l'ai expliqué, dans une pêcherie d'échappée, vous pouvez prévoir la quantité de saumon rouge ou de saumon quinnat, par exemple, qui va remonter une rivière. Cependant, il est difficile de prévoir le moment exact de cette remontée et le poisson est pris à différents endroits.

Le sénateur Jessiman: Comment donc gère-t-on cette pêche?

M. Robichaud: Il y a trois grands types de flottes: la pêche à la senne, la pêche à la traîne et la pêche au filet maillant.

Le sénateur Jessiman: Est-ce pareil sur les deux côtes?

M. Burke: Non. Il n'y a pas de pêche commerciale du saumon sur la côte est.

M. Robichaud: Il n'en reste que très peu.

Le sénateur Jessiman: Je mange du saumon de l'Est et on me dit qu'il est bien meilleur que le saumon de la côte ouest.

M. Robichaud: Il provient probablement de l'aquaculture.

M. Burke: Il provient d'un élevage.

Mr. Robichaud: Each fleet will have an area and a time of opening and closing. That is how it is managed.

Senator Petten: Mr. Robichaud, we knew that highgrading was going on years ago so we started dock-side monitoring. Then we put well-trained observers on the boats. How much have these measures improved the situation?

Mr. Robichaud: Dock-side monitoring was not introduced until the late 1980s. There were some observers at sea at that time, but mainly on the offshore fleet. In the 1990s, there has been a major increase in monitoring and control.

Second, sanctions are now against the licence rather than criminal sanctions. Loss of allocation is a better deterrent than the other type. That approach was introduced in the early 1990s as well.

Finally, the stakeholders themselves have seen the impact of depleted stock. We introduced a conservation harvesting plan which each fleet is responsible to fulfill. It includes various measures on which they must sign in order to open that fishery. The fishers are thereby more involved in developing conservation measures and play a greater role in the industry.

With all of that combined, there is indeed a great improvement from past years.

Senator Robertson: I wish to return to the issue of transferable and non-transferable quotas. Early in your presentation, you spoke about the importance of transferable quotas helping to promote fleet reduction. I gather from previous comments that non-transferable quotas do nothing to assist in fleet reduction. Is that correct?

Mr. Burke: When we introduce even a non-transferable quota, the individuals who are involved in that fishery begin to make a different kind of decision about planning and investing in their fishery. Quite often, they are able, for example, to catch fish at different times of the year, or, if they had several vessels and different fisheries, they may even be able to rationalize within their own little operation without any transfers. Transferability typically means between one operator and another. If an individual or a fishing company had more than one vessel in its operation, it could reduce the number of vessels involved in its various fisheries by having access to individual quotas without transferability.

If they are thinking about investing in their existing vessels or buying new vessels, or converting their operation to something else over time, their financial planning can be done more realistically based on a known amount of fish. Those things all lead to a more right-sized operation.

Transferability gives the most flexibility possible. If there is sufficient capacity to fish the quota, two operators can combine their operations and reduce their fleets in that way.

M. Robichaud: Chaque flotte se voit attribuer un secteur et des dates d'ouverture et de fermeture de la saison. C'est ainsi que la pêche est gérée.

Le sénateur Petten: Monsieur Robichaud, nous savions il y a déjà des années que les rejets sélectifs se pratiquaient, et c'est pourquoi nous avons mis en place les contrôles à quai. Ensuite, nous avons placé des observateurs qualifiés sur les navires. Dans quelle mesure cela a-t-il amélioré la situation?

M. Robichaud: Les contrôles à quai n'ont été introduits qu'à la fin des années 80. Il y avait, à l'époque, quelques observateurs sur les navires, mais principalement sur les navires hauturiers. La surveillance et le contrôle ont été intensifiés au cours des années 90.

Deuxièmement, les sanctions visent maintenant le permis plutôt que d'être de nature pénale. La perte de quotas est plus dissuasive que l'autre type. Cette approche a également été introduite au début des années 90.

Enfin, les pêcheurs eux-mêmes ont vu les conséquences de l'épuisement des stocks. Nous avons introduit un plan de conservation que chaque flotte doit exécuter. Il englobe diverses mesures auxquelles les pêcheurs doivent souscrire pour que la pêche soit ouverte. Les pêcheurs participent donc davantage à la prise des mesures de conservation et jouent un plus grand rôle dans la conservation.

La combinaison de tous ces éléments a amené une grande amélioration par rapport au passé.

Le sénateur Robertson: J'aimerais revenir à la question des quotas transférables et non transférables. Au début de votre exposé, vous avez souligné l'effet des quotas transférables sur la réduction des flottes. J'en déduis que les quotas non transférables ne font rien pour faciliter la réduction des flottes. Est-ce exact?

M. Burke: Lorsque nous introduisons un quota même non transférable, les pêcheurs commencent à appliquer des raisonnements différents sur le plan de leur planification et de leur investissement. Très souvent, ils vont pouvoir commencer à pêcher à différents moments de l'année ou, s'ils ont plusieurs navires dans différentes pêcheries, ils peuvent rationaliser leur activité sans même procéder à des transferts de quotas. Par transfert, nous entendons la cession de quota par un exploitant à un autre. Si une personne ou une société de pêche a plusieurs navires, elle peut réduire le nombre de ses navires participant aux diverses pêcheries, par le seul fait de quotas individuels, même non transférables.

Si la personne songe à investir dans ses navires existants ou à acheter de nouveaux navires, ou à transformer son activité au fil du temps, sa planification financière peut être faite de façon plus réaliste, sur la base d'une quantité connue de poissons. Tous ces facteurs conduisent à une exploitation de taille plus optimale.

La transférabilité donne la plus grande flexibilité. S'il y a une capacité suffisante pour prendre la totalité du quota, deux exploitants peuvent combiner leur flotte et réduire ainsi le nombre de leurs navires.

Senator Robertson: Do we have more non-transferable licences than transferable licenses?

Mr. Burke: At this stage, I would say so.

Senator Robertson: Is it feasible to change that?

Mr. Burke: We have worked with various fleets on a fleet-by-fleet basis to make those decisions. Fishers themselves will strongly influence when or if a program moves from being an individual quota program to an individual transferable program.

Senator Robertson: Can a quota be transferred for just one season? Do you pay for the catch or for the quota?

Mr. Burke: Just as licences without quota have value based upon the success of the fishery, a quota that can be broken down and transferred typically takes on a market value within the fishery. The cost of the quota would depend upon such things as how much it will cost to catch that quota, market value today and forecast market value. The market works invisibly to set a price on quota. Also, if a quota is being purchased for just one season, the price will be considerably lower than if it is being purchased for a multi-year or indefinite period.

Senator Robertson: So it would be helpful on a temporary basis for an individual's fleet adjustment.

Mr. Burke: Fishers do temporary transfers for a number of reasons, one of which is to resolve the highgrading and discarding problem. Quite often, accidental catches are made of species for which a fisher does not have quota, or they catch more than they should have of a certain species for which they do have quota.

The ability to transfer quota between fishers to take care of this catch eliminates the need to discard fish and makes the whole program much more conservationally sound.

Senator Robertson: Do the fish plants have a large number of quotas?

Mr. Burke: As Mr. Robichaud said in his introductory remarks, the individual quota, the individual transferable quota and the enterprise allocation all have basically the same concept.

Senator Robertson: An enterprise allocation is really an enterprise quota.

Mr. Burke: It is a quota that was often given to larger companies that might be vertically integrated, that is, have harvesting operations and processing operations. For most of the people that we are talking about, fishing is a business. We like to say that fishing is more than a business, it is a way of life. However, if it is not a business first, it is not a way of life for very long.

Therefore, when it makes sense to them, fishermen will often engage in some form of processing and some form of marketing. When a fisherman has an opportunity to control all his business decisions, he will be very much inclined to make a contact, perhaps even in an international marketplace, do a minimal amount of processing to his catch and maximize his value by cutting out some middlemen, et cetera. The result is many

Le sénateur Robertson: Y a-t-il plus de permis non transférables que de permis transférables?

M. Burke: À ce stade, je le pense.

Le sénateur Robertson: Est-il possible de changer cela?

M. Burke: Nous avons travaillé avec les pêcheurs flotte par flotte pour prendre ces décisions. Les pêcheurs eux-mêmes déterminent dans une très large mesure quand et si un programme va être transformé en programme à quota individuel transférable.

Le sénateur Robertson: Est-il possible de transférer un quota pour une saison seulement? Paie-t-on la prise ou bien le quota?

M. Burke: Tout comme les permis sans quota ont une valeur fondée sur le succès de la pêche, un quota qui peut être fractionné et transféré attire typiquement une valeur commerciale à l'intérieur de la pêcherie. Son coût dépendra de facteurs tels que le coût de l'activité de pêche requise pour prendre ce quota, de la valeur commerciale actuelle et future de la prise. La main invisible du marché fixe un prix pour le quota. De même, si un quota n'est acheté que pour une saison, le prix sera considérablement moindre que s'il est acheté pour une période pluriannuelle ou indéterminée.

Le sénateur Robertson: Un transfert temporaire peut donc être utile pour l'ajustement de la flotte d'un pêcheur.

M. Burke: Les pêcheurs procèdent à des transferts temporaires pour diverses raisons, l'une étant de régler le problème des rejets sélectifs. Très souvent, un pêcheur prend dans ses filets des poissons d'une espèce pour laquelle il n'a pas de quota, ou bien il prend plus d'une certaine espèce que ne l'autorise son quota.

La capacité à transférer le quota entre pêcheurs pour couvrir cette prise élimine la nécessité de rejeter le poisson en mer et fait que ce programme est beaucoup plus rationnel sur le plan de la conservation.

Le sénateur Robertson: Est-ce que les usines de conditionnement de poisson possèdent d'importants quotas?

M. Burke: Comme M. Robichaud l'a dit dans ses remarques liminaires, le quota individuel, le quota individuel transférable et l'allocation d'entreprise reposent tous sur le même concept.

Le sénateur Robertson: Une allocation d'entreprise n'est rien d'autre qu'un quota d'entreprise.

M. Burke: C'est un quota qui est souvent octroyé à de grosses entreprises qui peuvent être verticalement intégrées, c'est-à-dire avoir une activité de pêche et une activité de conditionnement. Pour la plupart des gens dont nous parlons, la pêche est une activité commerciale. Nous aimons dire que la pêche est plus qu'une activité commerciale, c'est un mode de vie. Cependant, si ce n'est pas d'abord une activité commerciale, elle ne peut rester longtemps un mode de vie.

Par conséquent, lorsque cela présente un intérêt pour eux, les pêcheurs vont souvent se livrer à une certaine forme de conditionnement et une certaine forme de commercialisation. Lorsqu'un pêcheur a la possibilité de contrôler toutes ses décisions commerciales, il sera très enclin à prendre des contacts, peut-être même sur le marché international, assurer un minimum de conditionnement de sa prise et maximiser son rapport en éliminant

different industry structures with vertical integration between the harvester, the amount of processing done and the marketing potential.

I suspect that the Internet and the World Wide Web will improve the ability of fishermen to do this. Fishermen are often well equipped with technology and are into the new world in a big way. We will see many different structures in the next little while in how they will run their businesses.

Senator Robertson: Does it follow that the larger you become the more efficient you are?

Mr. Burke: Not always. The small and nimble are often highly profitable operations.

Mr. Robichaud: Too big can be troublesome.

Mr. Burke: I do not think big is a guarantee of either efficiency or success.

Senator Robertson: Has the number of lobster licences changed in the last number of years?

Mr. Burke: Not since approximately 1980.

Senator Robertson: At this table, we have heard repeatedly how stable the Canadian lobster fishery is, that because of our system of licensing we have been good custodians of the lobster. We have heard it said that the Americans have not had the same conservation. They do not limit the number of licences, or did not the last time I heard of it.

Why are we in such a stir about the carapace size? Why are we in such a stir about the lobster in the Northumberland Strait and the Gulf area? They will soon blame it on the bridge to the island or something.

I have been worried about that. I would like to know what is going on. Have we been told the wrong things before?

Mr. Robichaud: In the last five to seven years, lobster landings have achieved peaks never seen before. When it goes up, you never know how high it will go. In the last few years, it has dropped. When it has been high and it drops, there is reason to ask why.

The department asked the Fisheries Resource Conservation Council to conduct an evaluation of the lobster fishery in the east. In their report they suggested that the egg production of lobsters be increased. To do that they suggested what they called a tool kit in which different measures taken would account for an increase at various levels of egg production.

For example, if a fisher found a female lobster with buried eggs in his trap, he can return it to the water. That accounts for a certain percentage of points.

A measure which assists in the number of eggs deposited is the carapace. Of course, there are different views on that in different areas. Some favour a larger carapace. Others which do not, have also done well.

certain intermédiaires, et cetera. Il en résulte quantité de structures industrielles différentes avec une intégration verticale entre la pêche elle-même, différents niveaux de conditionnement effectué et de mise en marché.

J'ai l'impression que l'Internet améliorera la capacité des pêcheurs à faire cela. Les pêcheurs sont souvent très bien équipés et à la pointe de la technologie. Nous verrons émerger de nombreuses structures différentes, dans les années qui viennent, du point de vue de la gestion de leurs entreprises.

Le sénateur Robertson: S'ensuit-il que plus on est gros, et plus on est efficace?

M. Burke: Pas toujours. Les petites exploitations flexibles sont souvent hautement profitables.

M. Robichaud: Une grosse taille peut être une gêne.

M. Burke: Je ne pense pas que la taille soit une garantie d'efficacité ou de réussite.

Le sénateur Robertson: Est-ce que le nombre des permis de pêche du homard a changé au cours des dernières années?

M. Burke: Pas depuis 1980, environ.

Le sénateur Robertson: On nous a vanté ici, à plusieurs reprises, la stabilité de la pêcherie canadienne du homard, le fait que notre système de permis fait de nous de bons gardiens du homard. On nous a dit que les Américains n'ont pas une aussi bonne conservation. Ils ne limitent pas le nombre des permis, ou ne le faisaient pas la dernière fois que l'on m'en a parlé.

Pourquoi fait-on tant de bruit autour de la taille des carapaces? Pourquoi y a-t-il tant de remous au sujet du homard dans le détroit de Northumberland et la région du Golfe? Bientôt, on va blâmer le pont de l'Île-du-Prince-Édouard ou quelque chose du genre.

Cela m'inquiète. J'aimerais savoir ce qui se passe. Est-ce qu'on nous a trompés par le passé?

M. Robichaud: Au cours des cinq à sept dernières années, la prise de homard a atteint des sommets jamais vus. Lorsqu'elle augmente, on ne sait jamais jusqu'où elle va monter. Au cours des années récentes, elle a rebaisé. Lorsque la prise a été importante et qu'elle baisse, il y a lieu de se demander pourquoi.

Le ministère a demandé au Conseil pour la conservation des ressources halieutiques de procéder à une évaluation de la pêche du homard dans l'Est. Dans son rapport, le conseil a préconisé d'augmenter la production d'oeufs de homard. Il a recommandé pour cela ce qu'il appelle une panoplie d'outils, c'est-à-dire de mesures différentes qui conduiraient à une augmentation des niveaux de production d'oeufs.

Par exemple, si un pêcheur trouve un homard femelle recouvert d'oeufs dans son casier, il peut le remettre à l'eau. Cela peut représenter plusieurs points de pourcentage.

Une mesure qui contribue à augmenter le nombre des oeufs déposés est de réglementer la taille de la carapace. Évidemment, les avis là-dessus divergent selon les régions. Dans certaines, on interdit la prise de homard en dessous d'une certaine taille de carapace. D'autres régions qui ne le font pas ont néanmoins obtenu de bons résultats.

Last year, the department started discussion in the various lobster areas of the measures recommended in the report in order that a consensus could be formed for the adoption of particular conservation approaches. This will continue to be done and hopefully more and more measures will be adopted. For example, in some areas they stopped fishing on Sunday. Many believe that additional research is required and they are investing in that.

There are different views at this time, but the department is continuing discussion with various areas on this tool box to try to get individuals to take additional measures.

You may have read last year about the rectangular escapement which is also supposed to assist in the production of lobster.

Senator Robertson: Are lobster licenses transferable?

Mr. Burke: Yes.

Senator Robertson: With approval from the minister?

Mr. Burke: Yes. In all cases, the minister, through the department, must agree to the transfer. However, that agreement is not withheld as long as the fisher receiving it meets the criteria.

Senator Rossiter: Do they have IQs, ITQs, EAs or anything of that nature in other fishing nations?

Mr. Burke: Yes, they do.

Senator Rossiter: Do they have them in the U.S.?

Mr. Burke: They are the only method used now in all of the New Zealand fisheries and in most of the Icelandic fisheries. They are used to a degree in some of the Scandinavian countries, Norway in particular. Some American fisheries have IQ-type programs. However, like Canada, they are more fishery-specific as opposed to an across-the-board approach.

Senator Rossiter: Apparently the U.S. recently put in place a four-year moratorium on any new ITQs.

Mr. Burke: Yes, they have.

Senator Rossiter: Why is that?

Mr. Burke: This is a very political industry.

Senator Rossiter: Is it because it was an election year?

Mr. Burke: It could be. There are many interests in different parts of the country which come into play on a matter such as this. In fact, there are quite a few misconceptions about the underlying basis of fishing and access to fish. There tends to be a lot of confusion. The notion of having quasi property rights in fish is seen by many Americans as being a communist idea. When you get right to the notion of what is fundamental to the market-based economics that we would use in most democratic countries, if you do not have some kind of property rights, you really do not have a

L'année dernière, le ministère a ouvert un débat dans diverses régions de pêche du homard sur les mesures recommandées dans le rapport de façon à dégager un consensus en vue de l'adoption d'approches de conservation particulières. Cela continuera à se faire et on peut espérer que de plus en plus de mesures seront adoptées. Par exemple, dans certaines régions, on a arrêté de pêcher le dimanche. Beaucoup pensent qu'il faut des recherches plus poussées et investissent dans cela.

Les avis sont très partagés à l'heure actuelle, mais le ministère continue les discussions dans diverses régions sur cette panoplie pour essayer d'amener les pêcheurs à prendre des mesures additionnelles.

Vous avez peut-être entendu parler l'année dernière des casiers à ouverture rectangulaire, qui sont censés aussi contribuer à la production de homard.

Le sénateur Robertson: Est-ce que les permis de homard sont transférables?

M. Burke: Oui.

Le sénateur Robertson: Avec l'aval du ministre?

M. Burke: Oui. Dans tous les cas, le ministre, par le biais du ministère, doit donner son autorisation aux transferts. Cependant, l'autorisation n'est pas refusée tant que le pêcheur répond aux critères.

Le sénateur Rossiter: Est-ce que dans d'autres pays on trouve aussi les quotas individuels, les quotas individuels transférables et les allocations d'entreprise?

M. Burke: Oui.

Le sénateur Rossiter: Existent-ils aux États-Unis?

M. Burke: C'est la seule méthode utilisée aujourd'hui dans toutes les pêcheries de Nouvelle-Zélande et la plupart des pêcheries d'Islande. Les pays scandinaves y ont recours dans une certaine mesure, en particulier la Norvège. Certaines pêcheries américaines ont des programmes de type QI. Cependant, comme au Canada, ces programmes portent sur des pêcheries individuelles, plutôt que d'avoir une portée globale.

Le sénateur Rossiter: Apparemment, les États-Unis ont imposé récemment un moratoire de quatre ans sur l'introduction de nouveaux QIT.

M. Burke: Oui, effectivement.

Le sénateur Rossiter: Pourquoi cela?

M. Burke: C'est une industrie très politisée.

Le sénateur Rossiter: Était-ce parce qu'il s'agissait d'une année électorale?

M. Burke: C'est possible. Il y a beaucoup d'intérêts en jeu dans différentes parties du pays. En fait, il y a pas mal de conceptions erronées sur le fondement de la pêche et de l'accès au poisson. Il y a beaucoup de confusion dans les esprits. Beaucoup d'Américains considèrent comme une notion communiste l'idée d'avoir un quasi-droit de propriété sur le poisson. Or, si vous regardez ce qui est fondamental dans les économies de marché en place dans la plupart des pays démocratiques, si vous n'avez pas une forme de droit de propriété, vous n'avez pas réellement

market-based economy. They have actually taken the flip side of this. They are running with the wrong conception of what is more consistent with the economy they would run otherwise.

That is the kind of emotion found in the fishing sector in all cases. In the American political scene there are areas where fishing is very important, such as Alaska. One strong senator can carry the whole scene. All of a sudden there will be a moratorium on an idea that was coming up in his backyard which some of his important players did not want to have move forward. That is what happened in the case of the American moratorium. A senator from Alaska put the brakes on it.

Senator Rossiter: Just in that area?

Mr. Burke: No. It is a federation. As here, if you put the brakes on, you cannot be selective about it. All of a sudden the whole world comes to a screeching halt.

Senator Petten: You said that on landing, if a fisherman has too many fish of one species, he can go to someone else's quota to balance his out.

Mr. Burke: Yes. That can happen.

Senator Petten: How prevalent is this and is it improving?

Mr. Burke: As fishers get experience with these programs, they become more and more sophisticated. Trades and transfers become the normal way to do business. Fishers come from a certain experience and a certain understanding of what success is. As they are presented with a new set of administrative realities, they learn how to best operationalize those and quite often they soon become very sophisticated on how to make the best of that opportunity.

Out-and-out transfers or leases happen. In addition, fishers will team up and use a single boat. They will leave one boat ashore, which is another way of dealing with this problem. Previously, they had to take both boats, at whatever cost, and compete against each other for each fish. They are no longer fighting for the fish. They know that if they cooperate they can leave one boat ashore, because they can catch their entire quota with the capacity of half of one boat. They can make a lot more money by reducing the cost of catching the fish.

Senator Petten: That goes back to my original question. Is it reasonably prevalent now and is it increasing?

Mr. Burke: It is. Fishermen are about the quickest learners in terms of making things work to their advantage.

Senator Petten: I agree with you. My home province is Newfoundland. Along the coast there are so many boats pulled up that it would break your heart. However, those that are in the fishery are very efficient. I just wondered how it is working out.

Senator Rossiter: Are you saying that it is not necessary for every fisher person having a quota or a licence to own a boat?

Mr. Burke: Sure.

d'économie de marché. En l'occurrence, les Américains ont adopté le point de vue inverse. Ils ont cette conception erronée de ce qui est le plus conforme au type d'économie qu'ils privilégient autrement.

Voilà le genre d'émotion que l'on rencontre dans tous les cas dans le secteur de la pêche. Sur la scène politique américaine, il y a des régions où la pêche est très importante, telles que l'Alaska. Un sénateur militant peut avoir une influence déterminante. Tout d'un coup, vous verrez un moratoire sur une idée qui se profilait dans sa région et qui déplaisait à certains des joueurs importants dans sa région. C'est ce qui s'est passé dans le cas du moratoire américain. C'est un sénateur de l'Alaska qui a mis le frein.

Le sénateur Rossiter: Juste dans cette région?

M. Burke: Non. C'est une fédération. Comme ici, si vous imposez un moratoire, vous ne pouvez vous montrer sélectif. C'est toute la machine qui s'enraye tout d'un coup.

Le sénateur Petten: Vous dites que si un pêcheur, au moment du débarquement, a trop de poissons d'une certaine espèce, il peut puiser dans le quota de quelqu'un d'autre pour augmenter le sien?

M. Burke: Oui. Cela peut arriver.

Le sénateur Petten: Quelle en est la fréquence et est-ce que c'est une amélioration?

M. Burke: Au fur et à mesure que les pêcheurs acquièrent de l'expérience avec ces programmes, ils deviennent de plus en plus sophistiqués. Les échanges et transferts deviennent la façon normale de travailler. Les pêcheurs partent d'une certaine expérience et d'une certaine conception de ce qu'est le succès. Lorsqu'on leur présente un ensemble nouveau de réalités administratives, ils apprennent vite à les intégrer dans leur façon de travailler et très souvent apprennent vite à en tirer le meilleur profit.

Il y a des transferts complets ou bien des locations de quotas. En outre, les pêcheurs vont se grouper et pêcher avec un seul navire. Ils vont laisser un navire à quai, ce qui est une autre façon de régler ce problème. Auparavant, il leur fallait prendre les deux navires, à n'importe quel coût, et se faire concurrence pour prendre le poisson. Ils savent que s'ils coopèrent, ils peuvent laisser un navire à quai, car ils peuvent prendre tout leur quota avec la capacité d'un demi-navire. Ils gagneront beaucoup plus d'argent en réduisant le coût de la pêche du poisson.

Le sénateur Petten: Cela me ramène à ma question initiale. Est-ce que c'est raisonnablement fréquent et est-ce une pratique en hausse?

M. Burke: Oui. Les pêcheurs sont très rapides à apprendre à faire marcher les choses à leur avantage.

Le sénateur Petten: Je suis d'accord avec vous. Je viens de Terre-Neuve. On voit tellement de navires tirés à terre tout le long de la côte, que cela vous brise le coeur. Cependant, ceux qui continuent à pêcher sont très efficaces. Je me demandais simplement comment les choses se passent.

Le sénateur Rossiter: Dites-vous qu'il n'est pas nécessaire que chaque pêcheur détenant un quota possède son navire?

M. Burke: Certainement pas.

Senator Rossiter: So there is no reason why people who do not own a boat cannot own quota and distribute it to other people? We are hearing that on both the West Coast and East Coast some people are buying up quotas.

Mr. Burke: Typically, there is a guild mentality in the fishing industry. I use that in the traditional sense of the word. We have accepted, as a department, that the fishermen have formed a notion about the experience that is necessary before one can participate in a fishery through buying a licence. Anyone could get in. Anyone could work as crew and learn the ropes. Once you have done that long enough, you became a *bona fide* or eligible fisher person.

Senator Rossiter: A professional fisher?

Mr. Burke: We could say a professional fisher, in quotation marks.

Senator Rossiter: There is no definition of a professional fisher other than that?

Mr. Burke: We used to call them a "full-time" fisher. There were certain criteria to be met. They had to have fished for a certain length of time and have a certain amount of experience. Once they became a full-time fisher, they were eligible to buy another licence or, in this case, to buy a quota licence.

In fact, some of the changes that have been made of late in licensing policy on the East Coast, which applies as well to the quota fisheries, has been this move toward what we now call the core fisher policy, which is another variant of this same idea. To the degree that we accept that in order to be a buyer of quota you must be a core fisher or a professional or full-time fisher, you would not have outside players buying quota.

For the most part, we have left those decisions in a fishery to the nature of the fishery. I will use the example of the offshore clam fishery which has opened up over last few years off Nova Scotia. Because that fishery is deep water and high-tech, the necessary equipment could cost a couple of million dollars. It is not operated in the same way as something more traditional and well-established.

You cannot have the same rules across the board. In established, traditional fisheries, we tend to use the guild idea as the basis for changes. Those decisions are made as they are appropriate, and the decisions change. I am sure that fishers themselves will be suggesting modernization of those rules in the future, just as they recently have. We try to leave all those decisions in their hands as much as possible.

We try to provide a framework within which the most recent thinking can be legitimized, but we allow them a lot of the influence over how that thinking is shaped.

Senator Jessiman: Licences are issued for a particular kind of fish and for a particular area. The number of licences issued is based on the necessity for conservation. The number of fish taken

Le sénateur Rossiter: Il n'y a donc aucune raison pour laquelle les gens qui ne possèdent pas de navire ne pourraient détenir des quotas et les distribuer à d'autres? Nous entendons dire aussi bien sur la côte ouest que sur la côte est que des gens achètent des quotas à tour de bras.

M. Burke: Il y a typiquement chez les pêcheurs une mentalité de guild. J'emploie ce mot au sens traditionnel. Nous avons admis, en tant que ministère, que les pêcheurs ont formé certaines conceptions de l'expérience qui est nécessaire avant que l'on puisse participer à une pêcherie par le biais de l'achat d'un permis. Tout le monde peut le faire. N'importe qui peut travailler comme membre d'un équipage et apprendre le métier. Une fois que vous l'avez fait suffisamment longtemps, vous devenez un pêcheur admissible.

Le sénateur Rossiter: Un pêcheur professionnel?

M. Burke: On pourrait dire un pêcheur professionnel, entre guillemets.

Le sénateur Rossiter: Il n'y a pas d'autre définition de pêcheur professionnel?

M. Burke: Jadis, on les appelait pêcheurs «à temps plein». Il fallait remplir certains critères. Ils devaient avoir pêché pendant un certain temps et posséder une certaine expérience. Une fois qu'ils devenaient pêcheurs à temps plein, ils devenaient admissibles à acheter un permis ou, en l'occurrence, un permis à quota.

De fait, l'un des changements que nous avons apportés récemment à la politique d'octroi de permis sur la côte est, qui s'applique également aux pêcheries à quota, a été l'introduction de la politique du noyau de pêcheurs désignés, qui est une autre variante de la même idée. Dans la mesure où nous admettons que pour acheter un quota, il faut être pêcheur désigné ou pêcheur professionnel ou pêcheur à temps plein, vous ne pouvez avoir de gens de l'extérieur venant acheter des quotas.

Pour l'essentiel, nous laissons ces décisions être déterminées par la nature de la pêcherie. Prenez l'exemple de la pêche à la palourde hauturière qui a ouvert ces dernières années au large de la Nouvelle-Écosse. Vu qu'il s'agit d'une pêche en eau profonde, il faut un équipement de haute technologie qui peut coûter des millions de dollars. On ne peut administrer cette pêche de la même façon qu'une pêcherie plus traditionnelle et bien implantée.

Vous ne pouvez avoir les mêmes règles pour tout le monde. Dans les anciennes pêcheries établies, nous tendons à utiliser la notion de guild comme fondement. Toutes ces décisions sont prises au cas par cas et elles peuvent changer. Je suis sûr que les pêcheurs eux-mêmes vont proposer une modernisation de ces règles à l'avenir, comme ils l'ont fait récemment. Nous essayons de laisser toutes ces décisions entre leurs mains dans toute la mesure du possible.

Nous essayons d'instaurer un cadre dans lequel les conceptions les plus récentes peuvent être légitimées, mais nous laissons les pêcheurs eux-mêmes façonner ces conceptions.

Le sénateur Jessiman: Les permis sont délivrés pour une espèce particulière de poisson et un secteur donné. Le nombre des permis émis est fondé sur l'impératif de la conservation. La

is limited by the number of licences issued so that there will be stock the next year. Is that the idea?

Mr. Burke: Yes.

Senator Jessiman: It should work ideally.

Mr. Robichaud: Ideally, it should, but some 20 fisheries are under moratorium by catch only. Although no new licences have been issued for a long time, the stock has decreased. So the system does not necessarily work.

Mr. Burke: Mr. Robichaud mentioned the side of the equation in which the stock goes down. The other side is what economists call the common property problem.

With technological advancement, the situation has changed. Although we may have perfectly assessed the situation 20 years ago when we said that the stock could support 100 licences, with the state-of-the-art technology today that is no longer the case.

Senator Jessiman: One fisherman alone could take all that fish.

Mr. Burke: The technology is so advanced that it is possible.

Senator Jessiman: What is a fractional licence?

Mr. Robichaud: Fractional licences are used primarily in the west. An example is where two licences are required to fish one boat. They become a combined licence.

Mr. Burke: Let us assume that 20 years ago we decided that 100 licences were perfect for a given fishery. With new technology, the right number is now 50. Traditionally we reissued the same number of licences year after year and people had an implicit, long-term guarantee that that licence would be renewed.

In most fisheries, we do not have a method for combining or reducing those licences. The solution most acceptable to fishermen is that the government buy them out. Each of these licences has a certain value.

Senator Jessiman: So it is more than just a privilege.

Mr. Burke: Technically speaking, it is just a privilege. The minister could cancel all 100 licences tomorrow. However, that would be an incredibly disruptive thing to do to those 100 individuals, so it is not done.

The kindest thing would be to have a buy-back program that would continuously adjust the number of licences in the fishery. However, that is not very fair to taxpayers who are already doing a lot of other things with respect to managing these resources. They are not getting a great return on this public resource, notwithstanding the recent increases in licence fees. It is hardly fair to ask someone in Saskatchewan to pay tax dollars to rationalize this fleet.

The IQ approach or the ITQ approach allows that to happen through transfers between individuals making their own decisions. Another mechanism is the fractional licence. In a given year you

quantité de poissons prise est limitée par le nombre des permis délivrés, de façon à assurer la préservation de stocks pour l'année suivante. Est-ce là le principe?

M. Burke: Oui.

Le sénateur Jessiman: Idéalement, cela devrait marcher.

M. Robichaud: Idéalement, oui, mais une vingtaine de pêcheries font l'objet d'un moratoire où seules les prises fortuites sont autorisées. Bien que l'on n'ait pas délivré de nouveaux permis depuis longtemps, le stock est en recul. Le système ne fonctionne pas nécessairement bien.

M. Burke: M. Robichaud a mentionné la partie de l'équation qui voit le stock baisser. L'autre aspect est ce que les économistes appellent le problème du bien commun.

Avec les progrès technologiques, la situation a changé. Même si nous avons pu parfaitement bien évaluer la situation il y a 20 ans en disant que le stock devrait supporter 100 permis, ce n'est plus forcément le cas aujourd'hui avec les technologies nouvelles.

Le sénateur Jessiman: Un pêcheur pourrait prendre tout ce poisson à lui seul.

M. Burke: La technologie est tellement avancée que c'est possible.

Le sénateur Jessiman: Qu'est-ce qu'un permis fractionnaire?

M. Robichaud: Les permis fractionnaires sont utilisés principalement dans l'Ouest. Un exemple est lorsque deux permis sont requis pour exploiter un navire. Ils deviennent un permis combiné.

M. Burke: Supposons qu'il y a 20 ans, on ait décidé que 100 permis étaient le chiffre parfait pour une pêcherie donnée. Avec la nouvelle technologie, le bon chiffre est maintenant de 50. Traditionnellement, on réémettait le même nombre de permis année après année et les gens avaient une garantie implicite, à long terme, de voir ce permis renouvelé.

Dans la plupart des pêcheries, nous n'avons pas de méthode pour combiner ou réduire ces permis. La solution la plus acceptable pour les pêcheurs est que le gouvernement les rachète. Chacun de ces permis a une certaine valeur.

Le sénateur Jessiman: C'est donc plus qu'un privilège.

M. Burke: Techniquement parlant, ce n'est qu'un privilège. Le ministre pourrait annuler ces 100 permis demain. Cependant, ce serait infliger une perturbation incroyable à ces 100 personnes, et on ne le fait donc pas.

La chose la plus favorable pour les pêcheurs serait d'avoir un programme de rachat par lequel on ajusterait continuellement le nombre des permis dans une pêcherie. Cependant, ce n'est pas très juste pour les contribuables qui font déjà beaucoup d'autres choses sur le plan de la gestion de ces ressources. Ils ne retirent pas grand-chose de cette ressource publique, en dépit de l'augmentation récente des droits de permis. Il est assez difficile de demander à un agriculteur de la Saskatchewan de payer de sa poche pour rationaliser la flotte de pêche.

L'approche des QI ou des QIT permet d'apporter ces ajustements au moyen des transferts entre particuliers prenant leurs propres décisions. Un autre mécanisme est la licence

may have to use two or, alternatively, you issue them for only half a season. You can divide them in any way that is effective.

Mr. Robichaud: In some cases, although it is unusual, licences have not been re-issued. In ground-fish on the Atlantic, the minister decided not to reissue licences which were not used. So it can and has occurred.

Senator Jessiman: Those licences are effectively cancelled?

Mr. Robichaud: They are gone and will never be issued again.

Senator Jessiman: I have read something about protecting local employment. It suggested that you issue community quotas or processing plant quotas. Do you do that or are you considering doing that? If you do not, is it done anywhere else?

Mr. Burke: These ideas are being advocated in different places. I do not know that any place has actually done it yet in a significant way.

In order to issue a community quota in an area where there is an established fishery, you have to take it away from the fishermen who used to have it and give it to the entire community, which includes the janitor and the school teacher. That changes the way the fishermen make their business decisions.

Our experimentation with community approaches is in its infancy. Groups of fishermen have been coming forward saying they would like a "local community management board" which they would abide by as a group of fishers. In the ground-fish fishery throughout Nova Scotia we are working with that idea. In seven areas fishers have come together and said that they will form a community-based management board. They will set plans that will take into account their impact on each other. They will live within their arrangements and set certain limitations and constraints around how they will operate.

Senator Jessiman: I understand that New Zealand is ahead of everyone in this area. Have they introduced anything like this?

Mr. Burke: Not at the community level.

Senator Jessiman: Has Iceland?

Mr. Burke: Iceland had a community-based constraint on their transfer arrangements. It is like Canada — a large area with a few small urban areas around the edges. One of their big concerns was that the remote communities would lose all their quota to Reykjavik, the capital, and other areas. Instead of giving community quotas, per se, they used a right of first refusal. If a quota was going to move from a given area, it had to be offered first to people who lived in that area.

Interestingly, they are finding, because of where the fishing grounds are, that the quota is migrating away from Reykjavik. That is an idiosyncrasy of Iceland. The quota is actually moving out rather than in.

fractionnaire. Une année donnée, il peut falloir utiliser deux permis pour exploiter un bateau, ou bien encore le permis n'est émis que pour la moitié de la saison. On peut les diviser de toute façon qui soit efficace.

M. Robichaud: Dans certains cas, et bien que ce soit inhabituel, on n'a pas renouvelé les permis. Dans le cas du poisson de fond de l'Atlantique, le ministre a décidé de ne pas réémettre les permis qui n'étaient pas utilisés. Cela peut donc arriver et cela est arrivé.

Le sénateur Jessiman: Ces permis sont annulés à toutes fins pratiques?

M. Robichaud: Ils ont disparu et ne seront plus jamais réémis.

Le sénateur Jessiman: J'ai lu quelque chose au sujet de la protection de l'emploi local. Il s'agit de l'idée d'émettre des quotas communautaires ou des quotas d'usines de conditionnement. Faites-vous cela ou bien envisagez-vous de le faire? Dans la négative, cela se fait-il ailleurs dans le monde?

M. Burke: Ce sont des idées lancées en différents endroits. Je ne connais pas de pays qui ait déjà recours dans une large mesure à ce mécanisme.

Pour émettre un quota communautaire en un lieu où existe déjà une pêcherie établie, il faut enlever le quota aux pêcheurs qui le détenaient et le confier à l'ensemble de la collectivité, ce qui englobe le concierge et l'enseignant. Cela change la façon dont les pêcheurs prennent leurs décisions commerciales.

Notre expérimentation avec les approches communautaires en est encore au stade des balbutiements. Des groupes de pêcheurs sont venus nous dire qu'ils voudraient un «conseil de gestion communautaire local» dont ils respecteraient les décisions. Nous travaillons sur cette idée dans toute la Nouvelle-Écosse dans le secteur du poisson de fond. Dans sept régions, les pêcheurs se sont rassemblés et ont dit qu'ils formeraient un conseil de gestion communautaire. Ils vont établir leur plan de gestion, en tenant compte des répercussions qu'ils ont les uns sur les autres. Ils vont prendre leurs propres dispositions et s'imposer certaines limites et contraintes à leur fonctionnement.

Le sénateur Jessiman: Je crois savoir que la Nouvelle-Zélande est en avance sur tout le monde à cet égard. A-t-elle déjà introduit quelque chose de ce genre?

M. Burke: Pas au niveau communautaire.

Le sénateur Jessiman: Et l'Islande?

M. Burke: L'Islande a une contrainte communautaire pour ce qui est des transferts. Elle est un peu comme le Canada... une grande superficie avec un petit nombre de centres urbains à la périphérie. L'une des grosses craintes y était que les localités éloignées perdent tous leurs quotas au profit de Reykjavik, la capitale, et d'autres régions. Au lieu d'instaurer des quotas communautaires à proprement parler, on a utilisé la méthode de première option d'achat. Avant qu'un quota puisse être cédé à une autre localité, il devait être offert d'abord aux pêcheurs locaux.

Il est intéressant de signaler que l'on constate là-bas, en raison de la situation des zones de pêche, que les quotas fuient plutôt Reykjavik. C'est une particularité de l'Islande. Les quotas se concentrent dans les régions plutôt qu'à Reykjavik.

The Chairman: We will be talking to people from Iceland about this.

Senator Robertson: Is there a board or group of fishers in each area that recommends to the minister that a transfer of a quota be allowed, or is that done totally by staff advising the minister? Do the local people have any say?

Mr. Burke: The fishermen would have endorsed the rules for the program at the planning level. However, the individual transactions must take place very quickly if they are to be at all effective. They basically decide whether or not transfers will be permitted and then institute an efficient, low-cost way of implementing that choice.

There are not boards which investigate individual transactions and allow or disallow them.

Senator Robertson: Approximately how many transfers of quotas occur every year?

Mr. Burke: In one program alone, it would be thousands. Across the country, it would tens of thousands if not the hundreds of thousands of transactions.

Senator Robertson: With such a massive number of transfers, do fishers in the various communities write to the minister objecting to a particular person receiving a transfer?

Mr. Burke: It can happen. It more often happens when there is some kind of a concentration decision made, such as a plant closing or a company closing. With or without an individual quota program in place, the fact that there were no ground-fish for the last couple of years would have closed all those operations. If the stocks are decreasing or increasing in a fishery, many things will be happening anyway. There is a dynamic element there.

The minister does not receive many specific complaints on actual transactions. Most of the debate is on whether or not transferability will be a design feature of the program rather than on specific transactions.

Mr. Robichaud: For example, with respect to the fisheries in Newfoundland, there were not many individual quotas of that type. However, in the last few years they have moved into the crab fishery, but with no transferability whatsoever. Everything is individual quota only.

Senator Robertson: I was thinking of lobsters.

Mr. Robichaud: It is decided at the beginning, and they put that in their guidelines. This is part of the management plan. It is public. People can see the guidelines for those transfers.

Senator Robertson: There were stories in the press down east about the salmon fishery opening off Newfoundland's coast. Has that happened?

Mr. Robichaud: There has been speculation that this would happen because the moratorium was coming due this year. However, our scientists inform us that you will not see the impact of the progeniture until the coming season or perhaps the next.

Le président: Nous allons en parler avec les Islandais.

Le sénateur Robertson: Existe-t-il un conseil ou un groupe de pêcheurs dans chaque région qui recommande au ministre d'autoriser ou non un transfert de quota, ou bien cela est-il entièrement décidé par les fonctionnaires? Est-ce que les locaux ont leur mot à dire?

M. Burke: Les pêcheurs auront approuvé les règles du programme au stade de la planification. Mais les transactions individuelles doivent intervenir très rapidement si l'on veut qu'elles soient efficaces. Les pêcheurs décident, en gros, si les transferts seront autorisés ou non, puis instaurent une façon efficiente et de faible coût d'exécuter ce choix.

Il n'y a pas de conseil qui examinerait les transactions individuelles et déciderait de les autoriser ou de les refuser.

Le sénateur Robertson: Combien y a-t-il de transferts de quota chaque année, approximativement?

M. Burke: Il y en a des milliers dans chaque programme. À l'échelle nationale, il y a des dizaines de milliers, voire des centaines de milliers de transactions.

Le sénateur Robertson: Avec un nombre de transferts aussi important, arrive-t-il que les pêcheurs des diverses localités écrivent au ministre pour s'opposer à un transfert à une personne donnée?

M. Burke: Cela peut arriver. Cela arrive plus souvent lorsqu'il y a une décision de concentration qui est prise, par exemple la fermeture d'une usine ou d'une compagnie. Même en l'absence d'un programme de quotas individuels, l'absence de poisson de fond ces dernières années aura entraîné la fermeture de toutes ces installations. Avec les fluctuations à la hausse et à la baisse des stocks dans une pêcherie, quantité de choses se passent de toute façon. Il y a là un élément dynamique.

Le ministre ne reçoit pas beaucoup de plaintes intéressant des transactions spécifiques. La plus grande partie du débat porte sur la question de savoir si on va autoriser ou non les transferts dans un programme, plutôt que sur des transactions individuelles.

M. Robichaud: Par exemple, dans le cas des pêcheries de Terre-Neuve, il n'y avait pas beaucoup de quotas individuels de ce type. Cependant, au cours des dernières années, on a vu démarrer la pêche au crabe, avec aucune possibilité de transfert. Il n'y a que des quotas individuels.

Le sénateur Robertson: Je songeais au homard.

M. Robichaud: On décide de cet aspect au début, et on prévoit des lignes directrices. Cela fait partie du plan de gestion. C'est un document public. Tout le monde peut voir les lignes directrices régissant ces transferts.

Le sénateur Robertson: Il a été question dans la presse de l'Est de l'ouverture de la pêche au saumon au large de Terre-Neuve. Est-ce que cela a eu lieu?

M. Robichaud: On a spéculé que cela se ferait parce que le moratoire devait prendre fin cette année. Cependant, nos scientifiques nous informent que l'on ne verra l'impact de la progéniture avant la saison prochaine ou peut-être la suivante.

Senator Jessiman: Are they recommending that the moratorium be extended?

Mr. Robichaud: The view of our scientists at this time is that we should wait. The minister has not made a final decision, but there will be a decision in the near future with the management plan for Labrador, because there is still a commercial fishery as well as a recreational fishery.

Senator Robertson: Please appeal to him to hold off for a while. It is an important issue, as you know.

Tell us, please, the effect of the imposition of fees for service. We have read a lot in the newspapers and the press about that. Tell us about the changes in employment insurance as well. Those two things, in particular, are affecting the licensing.

I should also like to know whether government subsidies come into play which affect the retention or the sale of licences. I am sure all of those things have some impact on all of this.

Mr. Burke: I will take a theoretical approach to subsidies. Subsidies could be defined as anything transferred into an economy that is not being generated there. Employment insurance payments in excess of the premiums that are collected in a given area could be seen as a subsidy to those who get the payments.

A recent report by Mr. Cashin on the decline of the Atlantic cod fishery indicated that employment insurance is a significant subsidy to fishers in Atlantic Canada. The Cashin report also identifies some ACOA money and some provincial programs aimed at providing assistance to fishers who want to build boat as another form of subsidy to the industry.

There are no direct programs or subsidies that either the federal or the provincial government apply explicitly to the licence per se in either a quota or non-quota fishery. However, there are certainly other programs that one would consider to be subsidies. Any time a subsidy reduces a cost, that gives an advantage to the people who get that benefit over the people who have to pay the cost themselves.

Senator Robertson: If, for instance, my neighbour and I decide to cooperate by fishing together and leaving my boat on shore, there is no program in place to help us do that.

Mr. Burke: No, nor is there any particular benefit or penalty associated with access to things such as employment insurance.

Mr. Robichaud: The only one that comes to mind is the suggestion from the group which reviewed the rationalization program that was established in salmon, and possibly those who have acquired access to another area. There may be a compensation for the effort of accessing.

Mr. Burke: Mr. Robichaud is referring indirectly to a few buy-back programs that we have had. They could be put into this category, although not in a subsidy sense.

Le sénateur Jessiman: Recommandent-ils de prolonger le moratoire?

M. Robichaud: Nos scientifiques sont d'avis qu'il vaut mieux attendre. Le ministre n'a pas pris de décision finale, mais une décision sera prise dans l'avenir proche avec le plan de gestion pour le Labrador, car il y a là encore une pêche commerciale, ainsi qu'une pêche sportive.

Le sénateur Robertson: Je vous en prie, conseillez-lui d'attendre encore un peu. C'est une question importante, comme vous le savez.

Veillez nous parler de l'effet de l'imposition de redevances de service. On en a beaucoup parlé dans les journaux et la presse. Parlez-nous également des changements apportés à l'assurance-emploi. Ces deux éléments, en particulier, se répercutent sur les permis.

J'aimerais savoir également s'il y a des subventions publiques qui influencent la conservation ou la vente de permis. Je suis sûr que tous ces facteurs jouent un rôle dans tout cela.

M. Burke: Pour ce qui est des subventions, je vais en donner une définition théorique. On pourrait qualifier de subvention tout ce qui est injecté dans une économie en provenance de l'extérieur. Des prestations d'assurance-emploi supérieures au montant des cotisations prélevées dans une région donnée peuvent être considérées comme une subvention versée aux bénéficiaires.

Un rapport récent de M. Cashin sur le déclin de la pêche à la morue de l'Atlantique a indiqué que l'assurance-emploi représente une importante subvention donnée aux pêcheurs du Canada Atlantique. Le rapport Cashin isole également quelques crédits de l'APECA et quelques programmes provinciaux destinés à aider les pêcheurs qui veulent construire des navires comme forme de subvention à l'industrie.

Il n'y a pas de programme direct ou de subvention que le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux appliquent explicitement aux permis eux-mêmes, qu'ils soient assortis ou non de quotas. Cependant, il y a certainement d'autres programmes que l'on pourrait considérer comme des subventions. Chaque fois qu'une subvention réduit un coût, cela confère un avantage à ceux qui en bénéficient par rapport à ceux qui doivent assumer le coût eux-mêmes.

Le sénateur Robertson: Si, par exemple, mon voisin et moi décidons de collaborer en pêchant ensemble et en laissant mon navire à terre, il n'y a aucun programme pour m'aider à le faire.

M. Burke: Non, pas plus qu'il n'y a de prestation ou de pénalité particulière associée à l'accès à des choses comme l'assurance-emploi.

M. Robichaud: La seule chose qui me vienne à l'esprit, c'est l'idée préconisée par le groupe qui a examiné le programme de rationalisation dans le cas du saumon, et peut-être dans le cas de ceux qui ont acquis l'accès à un autre secteur. Il pourrait y avoir une compensation pour le coût de cet accès.

M. Burke: M. Robichaud fait état indirectement de quelques programmes de rachat que nous avons lancés. On pourrait les placer dans cette catégorie, bien qu'il ne s'agisse pas de subventions à proprement parler.

On the Atlantic ground-fish fishery, there was an element of the TAG program which focused on buying back licences. Approximately 450 licences were bought back. On the West Coast, we bought back about 30 per cent of the capacity through a government-funded arrangement directed at reducing the number of licence holdings. That was a subsidy to anyone left behind rather than a subsidy to help any individual acquire a licence. The people who paid were citizens and taxpayers. The people who benefited were those who were left at the end of the day and those who were bought out.

Senator Robertson: How did you chose which 450 licences to buy back?

Mr. Robichaud: There was a reverse auction.

Senator Robertson: Is it correct that fees are being imposed on a number of areas in the fishery?

Mr. Burke: Yes.

Senator Robertson: Do any of these fees impact on the licensing process?

Mr. Burke: The main one is the fee charged for access to the fishery. Fees have not changed in the fishery for about 15 years. If you were in a lobster fishery in a very lucrative area where you could earn \$200,000, the fee for the licence was \$30. If you were in an area where you could earn \$10,000, the fee for licence was \$30. If you were in a ground-fish fishery where you made no money at all, the fee was still \$30.

In looking at raising revenue through a licence fee mechanism, we decided that we must introduce more equity into this process. We decided that we should calibrate the cost of the licence to its potential return. We based the charge on the gross value earnable from a fishery. A significant number were left at \$30. However, some off-shore licences now cost \$130,000 annually.

Senator Robertson: It is related to the value of the catch.

Mr. Burke: The government gets that.

Senator Jessiman: It is selective, but it seems fair.

Mr. Burke: Companies in very lucrative fisheries with very high revenues can afford higher fees.

The Chairman: I would be interested at some time in the future in discussing the concept of EI being a subsidy and therefore the transfer of money from other areas into the fishery. We could perhaps analyze whether the fishery is getting more of a benefit from EI than, for example, the potato, forestry or tourism industries. That would be a interesting subject, but it is not entirely relevant at this point.

I wish to return to the subject of community quotas and the notion that janitors, doctors and nurses should not be involved in the issue of community quotas. I think you suggested that others than fishermen would not have an interest in the subject.

Dans le cas du poisson de fond de l'Atlantique, un volet du programme TAG prévoyait le rachat de permis. Environ 450 permis ont été rachetés. Sur la côte ouest, nous avons racheté environ 30 p. 100 de la capacité par le biais d'un mécanisme financé par le gouvernement visant à réduire le nombre des permis. C'était une subvention aux pêcheurs restants plutôt qu'une subvention destinée à aider quelqu'un à acquérir un permis. Ce sont les citoyens et les contribuables qui payaient. Les bénéficiaires étaient les pêcheurs restants et ceux dont les permis étaient rachetés.

Le sénateur Robertson: Comment avez-vous choisi les 450 licences rachetées?

M. Robichaud: Il y a eu des enchères à l'envers.

Le sénateur Robertson: Est-il exact que des redevances ont été imposées pour diverses choses dans le secteur de la pêche?

M. Burke: Oui.

Le sénateur Robertson: Y en a-t-il parmi elles qui se répercutent sur le processus de délivrance des permis?

M. Burke: La principale est le droit d'accès au poisson. Les droits de permis n'avaient pas changé pendant 15 ans. Si vous étiez pêcheur de homard dans un secteur très lucratif où vous pouviez gagner 200 000 \$, le droit de permis était de 30 \$. Si vous étiez dans un secteur où vous pouviez gagner 10 000 \$, le droit était aussi de 30 \$. Si vous étiez dans une pêcherie de poisson de fond où vous ne gagniez rien du tout, le droit était toujours de 30 \$.

En cherchant à percevoir des revenus par le biais des permis, nous avons décidé qu'il nous fallait introduire plus d'équité dans ce processus. Nous avons décidé de calibrer le coût du permis en fonction des gains potentiels. Le tarif est calculé en fonction de la valeur brute de la prise. Un nombre important de permis sont restés à 30 \$. Cependant, certains permis de pêche hauturière coûtent maintenant 130 000 \$ par an.

Le sénateur Robertson: C'est lié à la valeur de la prise.

M. Burke: Cet argent va au gouvernement.

Le sénateur Jessiman: C'est sélectif, mais cela semble juste.

M. Burke: Les entreprises dans les pêcheries très lucratives, qui ont des revenus très élevés, ont les moyens de payer des droits plus élevés.

Le président: Je serais intéressé à un autre moment à parler de la notion voulant que l'AE soit une subvention, c'est-à-dire des transferts d'argent d'autres secteurs vers celui de la pêche. Nous pourrions essayer de voir si la pêche retire un plus grand avantage de l'AE que, par exemple, l'industrie de la pomme de terre, l'exploitation forestière ou le tourisme. Ce serait une discussion intéressante, mais qui n'est pas tout à fait notre sujet d'aujourd'hui.

J'aimerais revenir à la question des quotas communautaires et de l'idée que les concierges, médecins et infirmières ne devraient pas avoir leur mot à dire sur les quotas communautaires. Vous avez donné à entendre que les non-pêcheurs ne portent pas d'intérêt à la question.

In fact, would they not have an interest in the future of the fishery in their community? If a decision is made to change the fishery in the community, it does impact the janitor, the doctor and the boat repair people, as well as those who supply fuels and so on. To slough off the community as not relevant is viewing it in a very short-sighted way.

Has there been any attempt to measure the social effects of ITQ, IQs, EAs and so on in the communities?

Mr. Burke: There have been some anthropological studies and certain social studies of IQ programs in Canada and in other countries. There were several done, for example, on the ground-fish ITQ program in southwest Nova Scotia and the Scotia Fundy region.

When you do a social or economic analysis it is very difficult to separate out the IQ effects from the other things going on. The fishery is already a very complicated business. Biology is driving fish stocks in one direction or another. Sometimes, even though there are lots of fish, the markets are poor. The price of fish may have nothing to do with the IQ program or may have a lot to do with the IQ program, depending upon the circumstances.

There may be many other opportunities in the economy at large causing changes to happen. It is very difficult to attribute crime rates or other social indicators to an IQ program. I do not mean to belittle it; I am merely saying that it is difficult to do. It has been looked at in some areas, but it is not a hard science.

The Chairman: As far as I know, there has been no attempt to date to hold a public debate on the concept of ITQs, privatization and resulting problems. There has been no objective public debate on the subject.

Mr. Burke: There has probably not been any public debate, but there have certainly been a great many workshops.

The Chairman: With respect to my first comment, the public includes more than just DFO, the Fisheries Council of Canada, the Canadian Council of Professional Fish Harvesters and a few academics. I am talking about the community itself which is ultimately impacted by decisions made on whether or not to implement ITQs.

Mr. Burke: I spent two days at a herring workshop this week that featured fishers, fish processors and others interested in the management area of fisheries. While ITQs were not on agenda, they were discussed.

To go back to your first point, I did not mean in any way to demean or belittle the concept that other people would be impacted by changes of this sort in society. However, to use an analogy, when a mega-store is to be built in Halifax which will change the retailing characteristics of the communities within 60 miles, we do not often engage in a series of debates and discussions around how that change will take place. I suggest that that would apply equally to changes in agriculture, forestry and most other areas.

Mais n'ont-ils pas un intérêt dans l'avenir de la pêche dans leur localité? Si une décision est prise qui modifie l'activité de pêche dans la localité, est-ce que cela ne se répercute pas sur le concierge, le médecin et le chantier de réparation de navire, les fournisseurs de carburant et cetera? Ce me paraît faire preuve de myopie que de balayer ainsi d'un revers de main la collectivité.

A-t-on jamais cherché à mesurer les effets sociaux des QIT, des QI et des AE dans les collectivités locales?

M. Burke: Il y a eu quelques études anthropologiques et certaines études sociales des programmes de QI au Canada et à l'étranger. Il y en a eu plusieurs, par exemple, sur le programme de QIT du poisson de fond dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse et la région de Scotia Fundy.

Lorsque vous menez une analyse sociale ou économique, il est très difficile de distinguer les effets des QI d'autres facteurs. La pêche est déjà une activité économique très complexe. Les facteurs biologiques font évoluer les stocks de poisson dans un sens ou dans un autre. Parfois, même s'il y a beaucoup de poisson, le marché est mauvais. Le prix du poisson peut être entièrement indépendant d'un programme QI ou bien en dépendre beaucoup, selon les circonstances.

Il peut y avoir beaucoup d'autres éléments de l'économie d'ensemble qui provoquent des changements. Il est très difficile d'attribuer des taux de criminalité ou d'autres indicateurs sociaux à un programme de QI. Je ne veux pas minimiser les effets, je dis simplement qu'ils sont difficiles à mesurer. On a essayé dans certaines régions, mais ce n'est pas une science exacte.

Le président: À ma connaissance, personne n'a cherché jusqu'à présent à orchestrer un débat public sur le concept des QIT, de la privatisation et des problèmes qui en résultent. Il n'y a pas eu de débat public objectif sur le sujet.

M. Burke: Il n'y a probablement pas eu de débat public, mais il y a certainement eu un grand nombre d'ateliers.

Le président: Pour ce qui est de ma première remarque, le public ne se limite pas au MPO, au Conseil des pêches du Canada, au Conseil canadien des pêcheurs professionnels et à quelques universitaires. Je parle de la collectivité elle-même qui se ressent en bout de chaîne des décisions d'introduire ou non les QIT.

M. Burke: J'ai passé deux jours cette semaine à un atelier sur le hareng qui réunissait des pêcheurs, des conditionneurs et d'autres intéressés par la gestion des pêches. Bien que les QIT n'aient pas été à l'ordre du jour, on en a parlé.

Pour en revenir à votre première remarque, je ne voulais nullement ridiculiser ou diminuer l'idée que d'autres ressentiraient les effets de changements de cette sorte dans la société. Cependant, si vous me permettez une analogie, lorsqu'on construit un mégasupermarché à Halifax qui va modifier les caractéristiques du commerce de détail dans un rayon de 60 milles, on n'organise pas souvent une série de débats et de discussions sur les changements qui vont intervenir. Je pense que cela s'applique tout autant aux changements survenant dans l'agriculture, l'exploitation forestière et la plupart des autres secteurs.

The Chairman: I think the jury is still out on who owns the fish. We may have a difference of opinion as to who owns the fish.

Mr. Robichaud: The people of Canada own the fish.

The Chairman: Yes, the people of Canada own the fish. As far as I know, that goes back to the Magna Carta. It is quite different from when someone who owns property outside of Halifax decides to build an ugly steel and wire building that no one wants. It is that person's property and, if the guidelines of the municipality of Halifax allow it, they can do it. With fish, it is quite different. That is why I am attempting to look at the social aspects of the fishery.

I was reading a Canadian Council of Professional Fish Harvesters' discussion paper the other day which said that federal fisheries ministers have repeatedly reaffirmed the importance of maintaining the social base of the fishery. Do you have any reason to believe that this is no longer the case?

Mr. Burke: I think the federal fisheries minister still wants to maintain a sound social base for the fishery. It comes back to whether that is a self-sustaining base or a subsidized base.

The Chairman: Does DFO have at this time a policy on privatization, on the wish to privatize the fishery, or will it let the community decide? In other words, does DFO have an internal policy that it wishes to have ITQs, IQs and EAs in the fisheries of Canada“?

Mr. Robichaud: No. As a matter of fact, we recognize that IQs and ITQs are not for all fisheries. There are many fisheries to which that does not apply.

Each fleet sector or group can choose whether it wants this. We work with them to advance the process. At times, as indicated, it requires a condition of license, which makes it enforceable.

The Chairman: So there is no DFO policy.

Mr. Robichaud: There is no policy that it will be IQ or ITQ right across the fisheries.

The Chairman: An EA has been in place since 1982 or 1983 in the Scotia Fundy region. The ground-fish stocks were split right down the middle. Fifty per cent went to offshore companies — National Sea and others — and the other 50 per cent went to what would be called a common fishery, which has subsequently changed. For quite a few years, there was a competitive fishery on one side and an EA on the other side.

Was any attempt made to determine which of the two sectors was the most efficient? It is a living laboratory out there.

Mr. Burke: On the efficiency side, there is no doubt that the quasi-IQ and EA-type approaches are most efficient.

The Chairman: You say there is no doubt.

Mr. Burke: There is no doubt.

The Chairman: Was it in fact studied by DFO?

Le président: Je pense que l'on n'a pas encore établi à qui appartient le poisson. Nous avons peut-être une divergence d'opinion sur la propriété du poisson.

M. Robichaud: Le poisson appartient aux Canadiens.

Le président: Oui, aux Canadiens. À ma connaissance, cela remonte à la Grande Charte. C'est une situation très différente de celle où quelqu'un possède un terrain à la périphérie de Halifax et décide d'y construire un horrible bâtiment en poutrelles d'acier dont nul ne veut. C'est la propriété privée de cette personne et si les règlements de la municipalité de Halifax l'autorisent, elle peut faire ce qu'elle veut. Avec le poisson, c'est sensiblement différent. C'est pourquoi j'essaie de discerner les aspects sociaux de la pêche.

Je lisais l'autre jour un document de discussion du Conseil canadien des pêcheurs professionnels disant que les ministres des Pêches fédéraux ont réaffirmé de façon répétée l'importance qu'il y a à préserver l'assise sociale de la pêche. Voyez-vous des raisons de croire que tel n'est plus le cas?

M. Burke: Je pense que le ministre des Pêches fédéral veut toujours assurer une assise sociale solide pour la pêche. Toute la question est de savoir si c'est une assise autosuffisante ou une assise subventionnée.

Le président: Est-ce que le MPO a arrêté à ce stade une politique sur la privatisation, sur le désir de privatisation de la pêche, ou bien va-t-il laisser la collectivité décider? En d'autres termes, le MPO a-t-il une politique interne privilégiant les QIT, les QI et les AE dans les pêcheries du Canada?

M. Robichaud: Non. De fait, nous reconnaissons que les QI et les QIT ne sont pas adaptés à toutes les pêcheries. Il y en a beaucoup qui ne s'y prêtent pas.

Chaque flotte ou secteur peut décider par lui-même s'il en veut. Nous travaillons avec eux pour faire avancer le processus. Parfois, comme je l'ai indiqué, il faut recourir à des conditions de permis, pour donner effet au système.

Le président: Il n'y a donc pas de politique du MPO.

M. Robichaud: Il n'y a pas de politique favorisant le recours universel aux QI ou aux QIT.

Le président: Une AE est en place depuis 1982 ou 1983 dans la région de Scotia Fundy. Les stocks de poissons de fond ont été carrément scindés en deux parties. Cinquante pour cent sont allés aux compagnies hauturières — National Sea et d'autres — et les autres 50 p. 100 ont été alloués à ce que l'on pourrait appeler une pêcherie commune, ce qui a changé ultérieurement. Pendant pas mal d'années, il y a eu d'un côté la pêcherie non concurrentielle et l'AE de l'autre côté.

A-t-on cherché à déterminer lequel des deux secteurs était le plus efficient? Vous avez là un laboratoire vivant sous la main.

M. Burke: Du point de vue de l'efficacité, il ne fait aucun doute que les approches quasi-QI et AE sont les plus efficaces.

Le président: Vous dites qu'il ne fait aucun doute.

M. Burke: Aucun doute.

Le président: Est-ce que le MPO a fait une étude?

Mr. Burke: Yes.

The Chairman: It was shown to be more efficient?

Mr. Burke: Many evaluations show that these programs are superior from an efficiency point of view.

The Chairman: Are the findings of these studies done by DFO public?

Mr. Burke: You would not find that in a single study. You would find it in many different comparative studies.

You mentioned ground-fish. As you pointed out, the industry has changed dramatically. The 50-50 condition in 1982 in Nova Scotia and Scotia Fundy would look altogether different now.

The Chairman: Do you have empirical data showing that the offshore EA system is better or more efficient?

Mr. Burke: Gardner Pinfold did a study a few years ago on the efficiency of these programs. We have done other work since then in similar programs.

The Chairman: We would appreciate anything you can provide to us showing the efficiency, whether it has been better for the Canadian taxpayer or worse.

Mr. Burke: Let me define the term "efficiency" for you in the way I was using it. Efficiency would mean that the operators are more profitable, that they have lower costs of fishing and that they have a resource bequest from the Canadian public and are able to do more with it.

The Chairman: If one of the concentrated licence holders suddenly decides to move out of a community, there is a cost to the Canadian taxpayer. These are measurements that I am looking for.

Mr. Burke: I am looking for efficiency measures. You are looking for something else.

The Chairman: If you think that I am looking for the word efficiency, which is the better of the two systems for the Canadian taxpayer?

Mr. Burke: In order to make that determination, you would have to look at all of the other programs, including unemployment insurance. We can extend this to how many young people in coastal communities were not educated because they believed they had an opportunity to stay in their communities and make their livelihood without an education. Now they have not been educated, they have not reached their potential and they cannot contribute constructively to the Canadian economy.

The Chairman: These are very interesting questions.

Mr. Burke: But impossible to answer.

Mr. Robichaud: Mr. Chairman, we could have a view about the program and we could evaluate it. However, what speaks most is the list that was circulated to members. We should look at how many other groups felt that such an approach was better than competing against each another.

M. Burke: Oui.

Le président: Laquelle a établi que c'est plus efficient?

M. Burke: De nombreuses évaluations montrent que ces programmes sont supérieurs du point de vue de l'efficacité.

Le président: Est-ce que les résultats de ces études du MPO ont été publiés?

M. Burke: Ces conclusions ne figurent pas dans une seule étude. Elles ressortent de nombreuses études comparatives différentes.

Vous avez mentionné le poisson de fond. Comme vous l'avez fait remarquer, cette industrie a radicalement changé. Le partage 50-50 instauré en 1982 en Nouvelle-Écosse et la région de Scotia Fundy n'est plus du tout le même aujourd'hui.

Le président: Avez-vous des données empiriques montrant que le système AE pour la pêche hauturière est meilleur ou plus efficient?

M. Burke: Gardner Pinfold a effectué, il y a quelques années, une étude de l'efficacité de ces programmes. Nous avons mené d'autres travaux depuis sur des programmes similaires.

Le président: Nous vous serions reconnaissants de nous communiquer tous les renseignements que vous pourrez qui traitent de l'efficacité, qui nous montrent si ces programmes sont plus favorables ou moins favorables aux contribuables canadiens.

M. Burke: Permettez-moi de définir le terme «efficacité», dans le sens où je l'utilisais. Efficacité signifie pour moi que la pêche est plus profitable, que les pêcheurs ont des coûts d'exploitation moindres et sont à même de faire meilleur usage de la ressource qui leur est confiée par le public canadien.

Le président: Si l'un de ces détenteurs de permis concentrant les quotas en ses mains décide de fermer son exploitation dans une localité, il y a un coût pour le contribuable canadien. Voilà les indicateurs que je recherche.

M. Burke: Je recherche des indicateurs d'efficacité. Vous recherchez autre chose.

Le président: Si vous admettez ma définition de l'efficacité, lequel des deux systèmes est-il meilleur pour le contribuable canadien?

M. Burke: Pour déterminer cela, il faudrait considérer tous les autres programmes, y compris l'assurance-chômage. On pourrait élargir le champ d'étude au nombre de jeunes gens dans les localités côtières qui n'ont pas fait d'études parce qu'ils pensaient pouvoir gagner leur vie sur place sans études poussées. Maintenant qu'ils n'ont pas fait d'études, ils n'ont pas réalisé tout leur potentiel et ne peuvent contribuer de manière constructive à l'économie canadienne.

Le président: Ce sont des questions très intéressantes.

M. Burke: Mais auxquelles il est impossible de répondre.

M. Robichaud: Monsieur le président, nous pourrions avoir un avis sur le programme et nous pourrions l'évaluer. Cependant, le plus parlant est la liste qui vous a été distribuée. Il faudrait voir combien d'autres groupes estiment qu'une telle approche vaut mieux que se battre les uns contre les autres.

The Chairman: I guess that is debatable.

Mr. Robichaud: All the individuals involved should be asked their point of view.

The Chairman: That will definitely be done. We have not made up our minds on anything yet.

I was reading an article from the Atlantic Institute for Market Studies of which you, Mr. Burke, are a co-author. The article is entitled "Behind the Cod Curtain". It compares Atlantic Canada's competitive fishery with the dying days of the Soviet regime.

Is there a policy of the Department of Fisheries and Oceans which allows you to say that UIC is bad or to state which is the better of the two systems?

The foreword to the article states:

...Burke and Brander propose two critical public policy changes. First, they say, the common property problem must be addressed.

They do not say "common property question" but "common property problem". It continues:

The authors' comments here point in the same direction as Elizabeth Brubaker's paper earlier this year for the AIMS Commentary Series on the importance of a regime of robust property rights in the fishery...

On page 9 you say:

What then are the parallels between the Soviet economy and the fishery? The fundamental similarity derives from the fact that common property was the underlying basis of both ownership systems.

In the Soviet Union, many factors worked to weaken the Iron Curtain and undermine the totalitarian state.

There are other comments in the article quite devastating to the common property resource versus the private property resource, which is passed on as being the saviour of the Atlantic fishery.

Are you reflecting the DFO policy here or your own?

Mr. Burke: The disclaimer in the foreword is that these are personal views. I think the department is looking for a healthy discussion on what issues are at play here and what kind of things people should understand about the underlying economics and underlying dynamics associated with the decisions that have to be made.

The Chairman: Has the department issued a counterpoint? Are there others in the Department of Fisheries and Oceans who might have an opinion contrary to yours? Might the department have encouraged such persons to provide a balance to the debate?

Mr. Burke: There is certainly much material from the department which continues to support our earlier discussion of licensing policy and a guild approach. There are many common

Le président: Je suppose que cela prête à débat.

M. Robichaud: Il faudrait demander leur avis à tous les intéressés.

Le président: Nous le ferons certainement. Nous n'avons encore rien décidé.

Je lisais l'autre jour un article de l'Atlantic Institute for Market Studies dont vous, monsieur Burke, êtes coauteur. L'article est intitulé *Derrière le rideau de morue*. Il compare la pêche concurrentielle du Canada Atlantique avec les derniers jours du régime soviétique. C'est presque une satire.

Y a-t-il une politique du ministère des Pêches et des Océans qui vous permette de dire que l'assurance-chômage est une mauvaise chose ou lequel des deux systèmes est le meilleur?

Dans le sommaire de l'article, on lit:

[...] Burke et Brander proposent deux changements déterminants à la politique publique. Premièrement, ils disent qu'il faut régler le problème de la propriété commune.

Je précise que ce n'est pas la «question de la propriété commune» mais «le problème de la propriété commune». Plus loin:

Les propos des auteurs ici vont dans le même sens que l'article d'Elizabeth Brubaker publié plus tôt cette année dans la série des commentaires de l'AIMS sur l'importance d'un régime de droit de propriété robuste en matière de pêche [...]

À la page 9 vous écrivez:

Quels sont donc les parallèles entre l'économie soviétique et la pêche? La similitude fondamentale tient au fait que les deux systèmes de propriété reposaient sur la propriété commune.

En Union soviétique, de nombreux facteurs étaient à l'oeuvre pour affaiblir le rideau de fer et saper l'État totalitaire.

L'article contient d'autres propos démolissant la propriété commune de la ressource par opposition à la propriété privée, laquelle est présentée comme le sauveur de la pêche de l'Atlantique.

Exprimez-vous là la politique du MPO ou bien vos opinions propres?

M. Burke: L'avertissement dans le préambule indique que ce sont là mes opinions personnelles. Je pense que le ministère souhaite un débat vigoureux sur les questions en jeu ici et sur les facteurs économiques et la dynamique qui sous-tendent les décisions à prendre.

Le président: Est-ce que le ministère a publié des opinions inverses? Y a-t-il des personnes au ministère des Pêches et des Océans qui ont une opinion contraire à la vôtre? Le ministère les a-t-il encouragées à les exprimer pour équilibrer ce débat?

M. Burke: Il y a certainement quantité de textes du ministère qui continuent à militer en faveur de notre politique d'octroi de permis antérieure et de l'approche «corporative». Il subsiste

property fisheries that continue to operate as such where the management plans are endorsed by the department in an official way.

This article first appeared in a Dalhousie journal for which I was asked to prepare an article of this sort. I circulated it to my colleagues in Ottawa and asked whether I was crossing an invisible line.

The Chairman: Were you told that it was fine for you to do this?

Mr. Burke: I was told that a debate of this sort is healthy in a Canadian context and that people should have an understanding of the forces at play.

The Chairman: Your supervisor said it was okay?

Mr. Burke: Yes.

The Chairman: I do not think the minister has taken a side.

Mr. Burke: Nor has my supervisor. The fact that I was told I could publish this does not mean that they agree with me. They just thanked me for letting them know and told me to go ahead if I wanted to engage in this debate.

Senator Jessiman: Is the American position that common property is close to communism?

Mr. Burke: I would say not. There are lots of perceptions that would suggest that that is not the case.

Senator Jessiman: In the United States?

Mr. Burke: Sure.

The Chairman: There are some comments to which people in Atlantic Canada might take exception, for example, that people are living off the products and services of the rest of the country.

Mr. Burke: Many of those conclusions are found in Mr. Cashin's study of the fishery.

The Chairman: However, the case can be made for both sides. Some people in the common resource fishery do go on UI, but people from National Sea also go on UI. That does not get mentioned.

I am trying to put a little balance in this.

Mr. Burke: Sure. That is always a good idea.

Senator Robertson: I think it starts a healthy discussion. The public does not understand enough about these matters. Write some more and get other people to put contradictory positions.

The Chairman: We will probably be looking for any comments from the department that might suggest that the common resource fishery is not necessarily a dying communistic totalitarian regime.

Mr. Burke: This was very much intended to promote thinking about it.

The Chairman: You made me think, sir.

Senator Robertson: Would one of you ask the appropriate staff member to provide to me a profile of fishery employment? I should like to know what is happening with all these cutbacks in

quantité de pêcheries à propriété commune dont les plans de gestion ont été officiellement approuvés par le ministère.

Cet article a été publié initialement dans une revue de l'Université Dalhousie pour laquelle on m'avait demandé de le rédiger. Je l'ai soumis préalablement à mes collègues à Ottawa et leur ai demandé si je franchissais une ligne invisible.

Le président: Vous a-t-on dit que vous pouviez le publier?

M. Burke: On m'a dit qu'un débat de cette sorte est sain dans le contexte canadien et que les gens doivent pouvoir cerner les forces à l'oeuvre.

Le président: Votre supérieur a-t-il donné son feu vert?

M. Burke: Oui.

Le président: Je ne pense pas que le ministre ait choisi un camp.

M. Burke: Mon supérieur non plus. Le fait que l'on m'ait autorisé à publier ne signifie pas que mes supérieurs sont d'accord avec moi. Ils m'ont simplement remercié de les avoir informés et m'ont autorisé à publier si je voulais lancer ce débat.

Le sénateur Jessiman: La position américaine est-elle que la propriété commune est proche du communisme?

M. Burke: Je ne dirais pas cela. Quantité de perceptions ont cours qui ne vont pas dans ce sens.

Le sénateur Jessiman: Aux États-Unis?

M. Burke: Certainement.

Le président: Il y a dans l'article certaines affirmations dont les habitants de la région Atlantique pourraient s'indigner, par exemple que les pêcheurs vivent des produits et des services du reste du pays.

M. Burke: Bon nombre de ces conclusions se trouvent dans l'étude de M. Cashin sur la pêche.

Le président: Cependant, on peut faire valoir ces arguments au profit des deux côtés. Certains pêcheurs à leur compte touchent l'assurance-chômage, mais des employés de National Sea aussi bénéficient de l'assurance-chômage. Cela est passé sous silence.

J'essaie d'introduire un peu d'équilibre là-dedans.

M. Burke: Certainement. C'est toujours une bonne chose.

Le sénateur Robertson: Je pense que cela ouvre un débat sain. Le public ne comprend pas suffisamment ces choses. Continuez à écrire et amenez d'autres à exprimer des positions contraires.

Le président: Nous allons probablement rechercher toute prise de position du ministère montrant que la pêche à propriété commune de la ressource n'est pas nécessairement un régime communiste totalitaire à l'agonie.

M. Burke: Mon article était destiné surtout à stimuler la réflexion.

Le président: Vous m'avez donné à réfléchir, monsieur.

Le sénateur Robertson: L'un d'entre vous pourrait-il demander aux fonctionnaires compétents du ministère de me remettre un profil de l'emploi dans la pêche? J'aimerais savoir ce

Atlantic Canada, where we were three or five years ago, how many people have been out the door and what is the redistribution of the staffing components in Atlantic Canada. I would find that helpful.

The Chairman: Gentlemen, we very much enjoyed your presentation this morning. We enjoyed the forthright way in which you approached the important question we are studying. We very much appreciate your time and the effort that you put into this, as well as the documents that you circulated to us.

The discussion was so good that the committee might want to talk to you further in the future. I will be discussing that with the steering committee.

Mr. Robichaud: We appreciated the opportunity to appear. If you call us back, we will be back.

The committee adjourned.

qui se passe avec toutes ces coupures dans la région Atlantique, quelle était la situation il y a trois ou cinq ans, combien de gens ont été mis à pied et comment a été redistribué le personnel dans la région Atlantique. Cela me serait utile.

Le président: Messieurs, nous avons grandement apprécié votre exposé ce matin. Nous avons apprécié la franchise avec laquelle vous avez abordé la question importante que nous étudions. Nous vous sommes très reconnaissants de votre temps et de l'effort que vous avez consacré à cela, ainsi que des documents que vous nous avez remis.

La discussion a été si intéressante que le comité voudra peut-être s'entretenir de nouveau avec vous à l'avenir. J'en parlerai avec le comité directeur.

M. Robichaud: Nous vous remercions de votre invitation. Si vous nous réinvitez, nous reviendrons.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Fisheries and Oceans:

Jacque Robichaud, Director General, Resource Management
Directorate;

Leslie Burke, Director, Policy and Economic Analysis
(Maritime Region).

Du ministère des Pêches et des Océans:

Jacque Robichaud, directeur général, Direction de la gestion
des ressources;

Leslie Burke, directeur, Direction des analyses politiques et
économiques (Région maritime).



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996-97

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996-1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Fisheries

Pêches

Chairman:
The Honourable GÉRALD J. COMEAU

Président:
L'honorable GÉRALD J. COMEAU

Thursday, March 13, 1997

Le jeudi 13 mars 1997

Issue No. 5

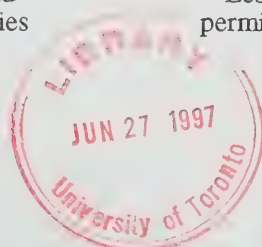
Fascicule n° 5

Second meeting on:
The questions of privatization and
quota licensing in Canada's fisheries

Deuxième réunion concernant:
Les questions de privatisation et d'attribution des
permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gérard J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chairman*
and

The Honourable Senators:

Adams	Marchand, P.C.
Doody	Petten
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Rossiter
Jessiman	Robertson
Landry	Stewart
Losier-Cool	
* Lynch-Staunton (or Berntson)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bonnell was substituted for that of the Honourable Senator Marchand (*March 10, 1997*).

The name of the Honourable Senator Marchand was substituted for that of the Honourable Senator Bonnell (*March 13, 1997*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gérard J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.
et

Les honorables sénateurs:

Adams	Marchand, c.p.
Doody	Petten
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Rossiter
Jessiman	Robertson
Landry	Stewart
Losier-Cool	
* Lynch-Staunton (ou Berntson)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bonnell est substitué à celui de l'honorable sénateur Marchand (*le 10 mars, 1997*).

Le nom de l'honorable sénateur Marchand est substitué à celui de l'honorable sénateur Bonnell (*le 13 mars, 1997*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, March 13, 1997

(10)

The Standing Senate Committee on Fisheries met at 9:30 a.m. this day, in Room 356-S, the Chairman the Honourable Senator Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Comeau, Doody, Landry, Marchand, Petten, Robertson, Rossiter and Stewart (8).

In attendance: From the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer, Research Branch.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

WITNESS

From the Fisheries Council of Canada:

Ronald W. Bulmer, President.

Pursuant to its Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 13, 1997, the Committee resumed its examination of the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Mr. Bulmer made an opening remarks and answered questions.

The Honourable Senator Stewart moved that the proposed budget of the Committee with respect to its special study, (questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries), be adopted.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 11:15 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 13 mars 1997

(10)

Le comité sénatorial des pêches se réunit aujourd'hui à 9 h 30, dans la salle 356-S, sous la présidence de l'honorable sénateur Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Comeau, Doody, Landry, Marchand, Petten, Robertson, Rossiter et Stewart (8).

Également présent: Claude Emery, attaché de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

Du Conseil canadien des pêches:

Ronald W. Bulmer, président.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 13 février 1997, le comité reprend son examen des questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada.

M. Bulmer fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Stewart propose que le budget du comité, proposé pour son étude spéciale (questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada) soit adopté.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, March 13, 1997

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 9:30 a.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gérald J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I call the meeting to order. Our witness today is Mr. Ron Bulmer, who is appearing on behalf of the Fisheries Council of Canada.

Please proceed, Mr. Bulmer.

Mr. Ron Bulmer, President, Fisheries Council of Canada: Mr. Chairman, senators, I appreciate the opportunity to meet with you today on the issue of property rights in the fishery. I wish to make a few opening remarks.

First, I want to remind everyone that the public or common property concept in the fishery has not existed for years. We all know that you cannot be a commercial fisherman, a recreational fisherman, and you cannot even fish for food unless the government grants you that right, a right that is increasingly scarce and expensive. In fact, the government tells you how big your boat can be, what the mesh of your net will be, when you can fish, and who will be your fellow competitors and resource sharers. I want to be clear that the discussion is in the context of the benefits of a program of property rights, not if we should have them, because the decision that there would be specific rights given to specific people in the fishery was made years and years ago.

The most fundamental change that we are all living with in the fishery — and, historically, this is an issue that we could go back and review from about the 1920s — was the 200-mile economic zone created in 1978. We all remember the enthusiasm that greeted this wonderful event of the 200-mile limit in Atlantic Canada. It was enormous. Foreign trawlers would be pushed out beyond 200 miles. We had all that fish for Canadians. There would be more boats, more plants, more jobs and more prosperity. Yet, it was a very short period of time from 1978 forward to November 1992 and the Task Force on Atlantic Fisheries. They tabled their now famous Kirby report. Senator Kirby is currently the chairman of the banking committee in the Senate. That report was needed to try and rescue the impoverished groundfish fishery just a short four-and-a-half years after this wonderful event.

I will not go into great detail, but in that short four years, the number of plants had grown from 500 to over 700. The fishing power on the water had increased dramatically. Incomes per fisherman or person in the industry were very low. I have borrowed two quotes from the Kirby report. The first reads as follows:

Fishermen must have an incentive to catch their allowable quotas at the least cost.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 13 mars 1997

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier les questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada.

Le sénateur Gérald J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît. Notre témoin, aujourd'hui, est M. Ron Bulmer qui comparaît au nom du Conseil canadien des pêches.

À vous la parole, monsieur.

M. Ron Bulmer, président, Conseil canadien des pêches: Monsieur le président, sénateurs, je suis heureux de pouvoir débattre aujourd'hui avec vous la question du droit de propriété dans le secteur des pêches. J'ai quelques précisions à vous apporter.

D'abord, il faut savoir que dans le secteur des pêches, la notion de propriété publique ou commune n'est pas très récente. Chacun sait qu'on ne peut faire de pêche commerciale, sportive ni même de subsistance sans que le gouvernement vous en accorde le droit, et que ce droit se fait de plus en plus rare et coûteux. En fait, le gouvernement vous dicte la grosseur maximum de votre bateau, la grandeur des mailles de votre filet, l'endroit où vous pouvez pêcher et quels seront vos concurrents et ceux qui partageront la ressource avec vous. Je tiens à préciser que la discussion se situe dans le contexte des avantages d'une pêche basée sur le droit de propriété et non du bien-fondé de ce droit, car la décision d'accorder à telle ou telle personne un droit de pêche particulier a été prise il y a de nombreuses années.

Le changement le plus fondamental que nous ayons connu dans le secteur des pêches — et nous pourrions remonter à cet égard jusqu'aux années 20 environ — c'est la zone d'intérêt économique exclusive de 200 milles créée en 1978. Chacun se souvient de l'enthousiasme avec lequel on avait accueilli la création de cette zone dans le Canada atlantique. C'était formidable. On allait repousser les chalutiers étrangers au-delà de la zone de 200 milles. Tout ce poisson irait aux Canadiens. Nous allions avoir davantage de bateaux, d'usines, d'emplois et de prospérité. Pourtant, il ne s'est pas écoulé tellement de temps entre 1978 et le rapport du Groupe de travail sur les pêches de l'Atlantique en novembre 1982. C'était le célèbre rapport Kirby. Le sénateur Kirby préside maintenant le comité sénatorial des banques. À peine quatre ans et demi après ce merveilleux événement, nous avons besoin de ce rapport pour tenter de sauver la pêche du poisson de fond en déroute.

Sans entrer dans les détails, je dirai qu'en tout juste quatre ans, le nombre d'usines était passé de 500 à plus de 700. En mer, la pêche avait considérablement accru sa puissance. Le revenu des pêcheurs ou des travailleurs de l'industrie était très faible. Je vais vous citer deux passages du rapport Kirby. Le premier:

Les pêcheurs ont besoin d'encouragement pour remplir à peu de frais leur quota admissible.

And second:

Fishermen are virtually forced into a race for the largest share of a quota before his neighbour gets it. Some type of quasi property right in the form of a licence quota is required to give each fisherman an assured share of the quota.

As we all know, that proposed scheme was primarily put in place and applied to the offshore fleet. At that time, government managers created the concept of "enterprise allocation", or sharing the offshore groundfish quota and giving a fixed amount to the various enterprises.

If we look from the downturn of the early 1980s forward to the mid-1980s, we were faced with everything beneficial to a fishery. We had a weak Canadian dollar, and we are an export industry. We had very strong and growing seafood demand. We had high prices. We had good catches and record volumes from the Atlantic fishery in 1987. Everyone thought the bad times were over. Yet, we need only to look forward a very short period to the early 1990s and we were back into a situation where the stocks were in trouble and so were the people.

As the next historical document worth a review, I refer you to the Task Force on Incomes and Adjustments in the Atlantic Fishery created by Richard Cashin, previously head of the Newfoundland Fishermen's Union. His report came out in November 1993, and I quote:

In 1990, some 42,000 families made a living from the fishery; 16,000 in harvesting, 26,000 in processing.

The report, after defining the problems of low incomes, short seasons and excessive investment, concludes:

Overcapacity is one of the fishery's most fundamental problems. A method proposed as a remedy is the expanded use of individual quotas! With respect to IQ or IT quotas, he went on to write:

individual quotas provide security of access

certain economic benefits accrue to individual operators in terms of operating costs, market advantages and planning.

He also noted:

no social consensus exists in their support

I assume that is one of the key things with which this committee will be grappling.

I jump forward to 1994 when the Fisheries Council of Canada released a report called "Building a Fishery That Works: A Vision For the Atlantic Fishery." It is a short, 26-page read, and it focuses on many of the direct issues that are involved here. It also gives you also a quick synopsis of fisheries around the world that use them, in particular Iceland and New Zealand. If you start at the first white page and go to page 26, I think you will see a lot of the issues, the questions, the problems and the suggested solutions encapsulated.

Let me quote one sentence:

Et le second:

Les pêcheurs sont virtuellement obligés de faire la course à leur voisin pour se tailler la part du lion d'un quota. Nous avons besoin d'un permis à quota qui soit un quasi-droit de propriété pour garantir à chaque pêcheur sa part du quota.

Le plan proposé a d'abord été appliqué, comme on le sait, à la pêche hauturière. À l'époque, les gestionnaires du gouvernement ont conçu cette idée d'«allocation aux entreprises» ou de partage du quota de pêche du poisson de fond en haute mer, en consentant à diverses entreprises un volume fixe.

En partant de la baisse du début des années 80 pour remonter vers le milieu des années 80, tout semblait avantageux pour les pêches. Le dollar canadien était faible et nous avons une industrie d'exportation. La demande en produits de la mer était fortement à la hausse. Les prix étaient élevés. Les prises étaient bonnes et les volumes ont atteint des records en 1987 dans l'Atlantique. Tout le monde pensait que c'en était fini des mauvais jours. Pourtant, quelques années plus tard, soit au début des années 90, nous étions revenus à une situation où les stocks aussi bien que les gens étaient menacés.

Un autre document qu'il vaut la peine d'examiner, c'est celui du Groupe de travail sur le revenu et l'adaptation des pêches de l'Atlantique créé par Richard Cashin, ancien dirigeant du Newfoundland Fishermen's Union. Je vais citer un passage de son rapport de novembre 1993:

En 1990, quelque 42 000 familles vivaient de la pêche; 16 000 de la récolte, 26 000 de la transformation.

Après avoir cerné les problèmes: revenus faibles, saisons trop courtes et surcapitalisation, l'auteur du rapport tire la conclusion suivante:

La surcapacité est l'un des problèmes les plus fondamentaux des pêches. L'une des solutions proposées réside dans un plus grand recours aux quotas individuels! À propos de ces QI ou QIT, il ajoute:

les quotas individuels garantissent l'accès

Des exploitants individuels en retirent des avantages accrus au titre des frais d'exploitation, des bénéfices commerciaux et de la planification.

Il affirmait aussi ceci:

il n'existe pas de consensus social pour les appuyer

Voilà sans doute l'un des aspects cruciaux que votre comité devra débattre.

Je saute maintenant à 1994, lorsque le Conseil canadien des pêches a publié un rapport intitulé «Pour une industrie de la pêche efficace: une vision d'avenir pour les pêches de l'Atlantique». C'est un court document de 29 pages qui met en lumière bon nombre des questions directement visées. Il présente également une synopsis de la situation des pêches dans le monde, en particulier en Islande et Nouvelle-Zélande. De la première feuille blanche jusqu'à la page 29, je crois que vous y verrez résumés beaucoup des enjeux, des questions, des problèmes et des solutions proposées.

Permettez-moi de citer une phrase:

The resource is not converted to private property —

That is one of the key issues that I think we must talk about.

— it is just the access to it that becomes more secure.

Canada still owns the resource under an issue of private property rights. It is a further refinement of the current exclusive preserve of limited entry licence holders. It is the next logical step on a compendium. I have provided copies of the "Vision" for you. When you have a chance, you may want to address it in more detail.

Finally, I would refer you to a 1996 book. The Atlantic Institute For Marketing Studies held a two-day seminar on this issue in St. John's, Newfoundland. The book is entitled *Taking Ownership*. It encapsulates most of the papers that were presented there. For anyone who was not there, if you have the time, a quick read will give you a wealth of background on the issue.

A collection of papers on the various aspects of property rights is a must read for the committee. Let me quote Dr. Art May, who is currently President of Memorial University and previously was Deputy Minister of Fisheries and Oceans. He provides the forward to the book.

The single overwhelming feature which bedevils attempts to produce prosperity and stability in the fishing industry is the common property nature of resource exploitation.

Honourable senators, I join you today surrounded by some fairly impressive company — Senator Kirby, Richard Cashin, Dr. May and some learned professors. They have all examined common property fisheries management and have found it lacking. They argue for the benefits of a secure access to quota in order to fish cost effectively, to limit the expansion of investment in overcapacity, to provide better quality to the market, to have better marketing of seafood and to have better marketing returns.

As my closing remark, I want to touch on that very last concept — better market returns — because it follows up on what I said the last time I appeared before this committee. This is more necessary in 1997 than ever before because the government now must share in the market return from selling fish. As government budgets are being reduced, they need higher licence fees. They need to share the cost of fisheries management with fishermen and processors, and they need to pass on enforcement costs and science costs. Many of the things the taxpayer once paid for now will be passed on as an industry cost. There is only one source of income to share those costs. It is from ultimately marketing seafood in the marketplace, and it is a market dollar that now must be shared with government more than ever before.

If we are to be in a position to do that, then we must allow and even encourage the fishery to achieve cost efficiencies in order to pay for the privilege of fishing, the cost of fishing, and hopefully

Il ne s'agit pas de transformer la ressource en propriété privée...

À mon avis, l'une des grandes questions que nous devons aborder.

... mais simplement d'en garantir une plus grande sécurité d'accès.

Il a beau être question du droit de propriété privé, le Canada demeure propriétaire de la ressource. C'est un raffinement encore plus poussé de la réserve exclusive actuelle aux titulaires d'un permis d'accès limité. C'est la prochaine étape logique d'un condensé. Je vous ai apporté des exemplaires de «Vision». Examinez ce document quand vous en aurez la chance.

Enfin, j'aimerais vous parler d'un livre paru en 1996. Le Atlantic Institute for Marketing Studies a tenu un colloque de deux jours sur la question à St-John's, Terre-Neuve. Le livre s'intitule *Taking Ownership*. Il résume la plupart des communications présentées à cette occasion. Pour ceux qui n'y étaient pas, un coup d'oeil rapide, si vous en avez le temps, va vous procurer une mine de renseignements utiles sur la question.

Le comité se doit de consulter ce recueil d'articles portant sur divers aspects du droit de propriété. Je vais vous citer les propos de Art May, président de l'Université Memorial et ancien sous-ministre de Pêches et Océans. Il signe la préface du livre.

L'élément perturbateur dans toute tentative pour assurer au secteur des pêches la prospérité et la stabilité, c'est la nature de bien commun que revêt l'exploitation de la ressource.

Honorables sénateurs, me voici bien entouré en compagnie du sénateur Kirby, de Richard Cashin, de M. May et de brillants professeurs. Ils ont étudié de près la gestion des pêches de propriété commune et y ont tous trouvé à redire. Ils soulignent les bienfaits d'un accès garanti aux quotas pour assurer la rentabilité de la pêche, freiner l'expansion des investissements dans la surcapacité, offrir une meilleure qualité sur le marché, mieux commercialiser les produits de la mer et obtenir un meilleur rendement du marché.

En terminant, je vais aborder cette toute dernière notion — un meilleur rendement du marché — pour faire suite à ce que j'ai dit lors de mon dernier témoignage devant le comité. Cette question est plus que jamais nécessaire en 1997 parce que, dorénavant, le gouvernement doit prendre sa part du rendement que procure le marché de la vente du poisson. Les compressions budgétaires obligent le gouvernement à hausser les droits de permis. Il doit partager avec les pêcheurs et les transformateurs le coût de la gestion des pêches et recouvrer les frais de sa mise en application et de ses travaux scientifiques. Bien des choses que les contribuables payaient auparavant seront maintenant imputées à l'industrie. Il n'existe qu'une seule source de revenu pour le partage de ces coûts. Elle réside ultimement dans la mise en marché des produits de la mer, et l'argent ainsi obtenu doit maintenant être partagé plus que jamais avec le gouvernement.

Pour y parvenir, nous devons permettre au secteur des pêches de devenir rentable, voire l'y encourager, car il doit payer le privilège de pêcher, assumer le coût de la pêche et, autant que

still have enough money to support the thousands of families I mentioned before.

Mr. Chairman, I hope that gives a broad framework for a good discussion with members of the committee.

Senator Stewart: You quoted figures from Mr. Cashin's report. You say, quoting him:

In 1990, some 42,000 families made a living from the fishery; 16,000 in harvesting, 26,000 in processing.

Could you give us approximate figures for a more recent date, let us say, 1996? If you cannot, that is fine.

Mr. Bulmer: I cannot. What really confused it, of course, was that so many of those people were in the groundfish fishery. As we all know, almost 40,000 of them are now on the famous TAGS Program, either because they worked in plants that were groundfish oriented or fished for groundfish. I guess the answer is that if you add people who actively fish and people who are on government support programs, that number probably has not reduced very dramatically. The real question as the support programs drop away is how that will need to readjust itself in 1998 or 1999.

Senator Stewart: Let us concentrate on the 26,000 involved in processing. Could you give us any breakdown as to what percentage would be employed now in the processing of fish caught by Canadian fishers as distinct from fish caught by non-Canadian fishers?

Mr. Bulmer: I could not give you a hard percentage. There is no question that of the majority still working in the plants, they are harvesting a Canadian-caught resource. In particular, the lobster fishery is still at good levels, as is the crab fishery. The capelin are back in Newfoundland as well. I would guess that 3,000 or 4,000 workers in the plants are now dependent on accessing offshore raw material. In particular, the larger, integrated companies have been trying to maintain their base of customers in the U.S. by buying Icelandic, Norwegian or Russian headed and gutted frozen fish, bringing it in, thawing it and then making value-added products. I guess at the large plants of National Sea and Fishery Products, et cetera, they would still provide several thousand jobs. That would be based on raw material bought offshore.

Senator Stewart: That is helpful. I think it is fair to say that one of the big concerns of some of the inshore fishers is that the individual transferable quota system will lead to a concentration of secure access. To push their fear to the extreme, they see a situation where only the big companies have what you called secure access and that they, formerly the inshore fishers, are, as they would say, simply deckhands for National Sea, or what have you. Could you help dispel that fear?

Mr. Bulmer: Sure.

Before we even get to fishermen, there is no question that in the processing industry there are concerns about instituting a system and allowing it to concentrate. I am talking processor versus processor. There is no question that there are people who

possible, avoir assez d'argent de reste pour faire vivre les milliers de familles dont j'ai parlé.

J'espère, monsieur le président, avoir assez bien situé le contexte en vue d'une bonne discussion avec les membres du comité.

Le sénateur Stewart: Vous avez cité quelques chiffres du rapport de M. Cashin. Vous avez dit:

En 1990, quelque 42 000 familles vivaient de la pêche; 16 000 de la récolte, 26 000 de la transformation.

Avez-vous une idée des derniers chiffres, comme en 1996? Sinon, ne vous en faites pas.

M. Bulmer: Non. La difficulté vient, bien sûr, du fait qu'un très grand nombre pêchaient le poisson de fond. Chacun sait que près de 40 000 de ces gens sont maintenant inscrits à la LSPA parce qu'ils travaillaient dans la transformation du poisson de fond ou faisaient cette pêche. Je suppose qu'en additionnant les pêcheurs actuels et les personnes qui touchent de l'aide gouvernementale, on constate qu'il n'y a pas eu de baisse très radicale. La vraie question, à mesure que les programmes d'aide prendront fin, c'est de savoir comment rétablir la situation en 1998 ou 1999.

Le sénateur Stewart: Parlons des 26 000 affectés à la transformation. Pouvez-vous nous dire quel pourcentage de ces gens travaillent maintenant dans la transformation du poisson pêché par des Canadiens à l'opposé du poisson pêché par des étrangers?

M. Bulmer: Je ne peux pas vous donner vraiment de pourcentage. Il n'y a pas de doute qu'en ce qui concerne la majorité des travailleurs d'usine actuels, la ressource a été prise par des Canadiens. Le homard et le crabe, notamment, donnent encore de bonnes pêches. Le capelan est aussi revenu à Terre-Neuve. Je dirais que de 3 à 4 000 travailleurs d'usine dépendent de l'accès à la ressource hauturière. En particulier, les grosses compagnies intégrées cherchent à conserver leur clientèle américaine en achetant à l'Islande, à la Norvège ou à la Russie du poisson congelé, étêté et éviscéré qu'elles ramènent ici, font dégeler et transforment en produit à valeur ajoutée. Sans doute que les grosses usines qui appartiennent, par exemple, à la National Sea and Fishery Products procurent encore plusieurs milliers d'emplois. Ces derniers dépendent de la matière brute achetée au large des côtes.

Le sénateur Stewart: Utile. Sans doute que l'une des grandes inquiétudes de certains pêcheurs côtiers, c'est que le quota individuel transférable amène la concentration de l'accès garanti. Leur plus grande crainte, c'est que seules les grosses compagnies possèdent ce que vous avez appelé un accès garanti et qu'eux-mêmes, anciens pêcheurs côtiers, ne soient plus que des matelots au service des grosses compagnies. Pouvez-vous aider à dissiper cette crainte?

M. Bulmer: Bien sûr.

Avant de parler des pêcheurs, il ne fait aucun doute qu'au sein même de l'industrie de la transformation, on craint de voir s'établir un système tendant à la concentration. Je veux parler des transformateurs entre eux. C'est évident que des gens qui ont

historically have depended on groundfish and who obviously do not have a crab licence. They have had no source of income for several years in Newfoundland, and they are concerned that a system like that is suddenly allowed to be put in place and to concentrate. Perhaps the guy who was in the crab fishery for years and made a buck would be the only person in a position to get his hands on it.

It is not just a concern about large, integrated companies. They are concerned that people who were in other forms of business and have had a source of income would be the only people who could get their hands on, let us say, a groundfish quota. Your comment applies equally to harvester concerns and to processor concerns.

Let us move to the harvester side. Where these quota systems have been instituted, there has not been any major concentration. I would start with the West Coast and the halibut fishery. There were more purchases of halibut licences in the years leading up to the quotas. Once the quotas came in and having a halibut licence became profitable, the people who had them did not want to sell them. They wanted to stay fishermen and have an income. They wanted to be in the business for the long term and hopefully turn it over to their children.

Lake Erie is an example where this system has been in place for a number of years in the fresh water fishery. I like to tell the story of going down to Lake Erie right in the middle of the summer season and talking to a guy whose boat was tied up. He was painting his boat. I said, "You are not out fishing." He said, "No, I have an individual quota." He said, "I had some work to do on the boat." He said, "In the old days, I would have had to take that boat out regardless of its condition because the quota was going to be caught." He said, "I have my quota 365 days of the year, and if today I want to paint the boat and fix it rather than go fish the quota, that is the best of my time because next week I will still have my quota to go and catch." That is a hands-on example.

Might I say that the fishermen in Lake Erie fought this thing to the last day until it was imposed. If you go down and talk to them now, or have someone from that fishery come and talk to you, I do not think they would argue for anything but keeping the quotas. It was the best thing that ever happened to them.

We have not seen a big concentration where quotas have been put in.

Where quotas have been put instituted in some fisheries, they have been controlled by policy. In the herring fishery, for the seiners in southwest Nova Scotia, no one can have more than 4 per cent of the total allowable catch. In some of the other fisheries, that is controlled to a maximum of 2 per cent.

The government does not need to put quotas in and then just open things up and say that someone can end up with 99 per cent of all of the northern cod quota off shore. As I say, this is not private property in the sense of a farm, that once you own it, you can put trees on it or plant wheat or let it lie fallow or do whatever you want. There are all sorts of ways to manage quotas by

toujours vécu du poisson de fond n'ont certainement pas de permis de pêche au crabe. Certains n'ont rien gagné depuis des années à Terre-Neuve et s'inquiètent à l'idée qu'on instaure un système qui favorise la concentration. Celui qui pêche le crabe depuis longtemps et qui fait de l'argent est peut-être le seul en mesure d'en profiter.

L'inquiétude ne concerne pas seulement les grosses compagnies intégrées. On craint aussi que les personnes qui avaient une autre forme de commerce et une source de revenu soient les seules à pouvoir mettre la main sur, disons, un quota de poisson de fond. Votre observation touche aussi bien les inquiétudes des pêcheurs que celles des transformateurs.

Parlons de la récolte. Là où ils ont été établis, les systèmes de quota n'ont pas débouché sur une concentration majeure. Pensons à la côte du Pacifique et à la pêche au flétan. Les achats de permis pour la pêche au flétan étaient plus nombreux avant l'établissement des quotas. Comme ces permis sont devenus rentables une fois les quotas établis, leurs titulaires ne veulent plus s'en départir. Ils veulent rester pêcheurs et avoir un revenu. Ils veulent demeurer longtemps en affaires et, autant que possible, céder l'entreprise à leurs enfants.

Nous en avons un exemple au lac Érié où ce système existe depuis bon nombre d'années pour la pêche en eau douce. J'aime raconter la fois où m'étant rendu au lac Érié en plein milieu de l'été, je me suis approché d'un pêcheur qui était en train de repeindre son bateau amarré. Je lui demande: «Vous ne pêchez pas?» Il répond que non, il a un quota individuel. «J'avais du travail à faire sur mon bateau, dit-il. Autrefois, j'aurais été obligé de pêcher quel que soit l'état de mon bateau parce que le quota risquait d'être rempli. Maintenant, j'ai un quota de 365 jours et si je veux, aujourd'hui, peindre et réparer mon bateau au lieu d'aller à la pêche, c'est ce que j'ai de mieux à faire parce que, la semaine prochaine, j'aurai toujours mon quota et je pourrai pêcher.» Voilà un exemple concret.

J'ajouterais que les pêcheurs du lac Érié ont combattu ce système jusqu'à ce qu'il leur soit imposé. Si vous allez maintenant leur parler ou que l'un d'eux vient vous voir, je ne pense pas qu'aucun vous dise vouloir autre chose que de conserver leurs quotas. C'est ce qui a pu leur arriver de mieux.

Nous n'avons pas constaté de grosse concentration là où des quotas ont été établis.

Dans les pêches où les quotas ont été instaurés, il y a eu une politique pour les régir. Pour la pêche au hareng, aucun seigneur du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse ne peut pêcher plus de 4 p. 100 du total des prises admissibles. Pour d'autres pêches, le plafond est de 2 p. 100.

Il n'est pas nécessaire que le gouvernement fixe des quotas pour ensuite permettre à quelqu'un de s'accaparer 99 p. 100 du quota de pêche hauturière à la morue du Nord. Il ne s'agit pas, comme je l'ai dit, de propriété privée comme pour une terre qu'on peut posséder et sur laquelle on peut planter des arbres, du blé, qu'on peut laisser en jachère et ainsi de suite. Le gouvernement a

government policy because the fish are still the property of the Government of Canada. You can institute use-it-or-lose-it rules.

Some are worried that if people have quotas, maybe they will only bank them or maybe they will stay on shore and let someone else up the road go. All of that can be managed because the government gives up none of its rights to set fishery policy or to manage these things. Quotas are a secure access to a percentage of the total quota so that a man can rationalize his costs and rationalize how he goes fishing.

Senator Stewart: What you have said is helpful.

Again, I am staying with the question concentration. Thirty years ago when Hédard Robichaud was the Minister of Fisheries, he was very concerned about the problem in the Atlantic salmon fishery, particularly in New Brunswick. The situation as he described it to me was that people, medical doctors for example, actually were the real owners of the benefits of the licence, but there were fronts. One of his undertakings was to remedy that situation.

Now, to come down to more modern times, let us look at the blue fin tuna operation off southwestern Nova Scotia. Here is a fishery in which if you get a tag, you are almost certain to be able to get a fish to go with your tag. They are not as big or as valuable per pound as fish caught off Canso, but you are almost sure to get them out in what I think they call the "Hell Hole".

I am told — this is the news on the wharf — that of the 32 licences for blue fin tuna in that zone, there are actually about five or six owners. I suspect the Department of Fisheries would say that is not correct, but the Department of Fisheries has been known at least on one occasion to have been wrong.

I tell you these two anecdotes to suggest that the kind of fear many inshore fisherpersons have is not something for which they cannot cite some specific illustrations. I have given you an ancient illustration and I have given you a fairly modern illustration.

How is this kind of concentration, even in the hands of *bona fide* fisherpersons, prevented?

Mr. Bulmer: I am not a lawyer, but I suggest that if you use the term "owner" fairly carefully as to who put the money in for the boat or whatever, then the owner might be someone on shore or someone's rich uncle. The owner might be a bank. However, in the end, the licence and the name on that licence is in the name of a fisherman. I am absolutely sure, and I think the DFO would confirm, that there must be 32 names. If they went out to seize the licences for some reason or shut down the fishery, they would take them out of the hip pockets of those 32 people.

Again, the person who has that licence has no power to automatically say the lawyer or the bank has his licence. That is a very big debate. One of the reasons the provinces had to get into this area of setting up loan boards so fishermen could improve their boats was because most institutional lenders realized that the economic value was more in the ability of that unit to go and harvest fish — that is, the licence. However, given that the licence is in an individual name, the licence cannot be guaranteed against

toutes sortes de moyens de gérer les quotas parce que le poisson demeure la propriété du gouvernement du Canada. Il peut décider par règlement qu'un quota est perdu s'il n'est pas utilisé.

Certains craignent que le titulaire d'un quota le mette simplement à la banque ou reste à terre et laisse travailler quelqu'un d'autre. Tout cela se gère, car le gouvernement ne renonce pas à son droit d'établir la politique qu'il voudra ou de régir la question. Les quotas procurent un accès garanti à un pourcentage du contingentement global de sorte qu'un pêcheur peut rationaliser ses coûts et sa façon de pêcher.

Le sénateur Stewart: Vous avez dit des choses utiles.

Je reviens sur la question de concentration. Il y a trente ans, lorsqu'il était ministre des Pêches, Hédard Robichaud s'inquiétait beaucoup du problème de la pêche au saumon de l'Atlantique, en particulier au Nouveau-Brunswick. La situation, telle qu'il me la décrivait, c'était que des médecins, par exemple, puissent être les véritables bénéficiaires d'un permis parce qu'il y avait des prête-noms. L'une de ses initiatives a été de redresser la situation.

Pour en venir à une époque plus contemporaine, voyons ce qu'il en est de la pêche au thon rouge au sud-ouest de la Nouvelle-Écosse. Voilà une pêche où si vous avez un permis, vous êtes à peu près sûr d'avoir du poisson. Celui-ci n'est pas aussi gros et ne vaut pas autant la livre que le thon pêché au large de Canso, mais on est pas mal certain d'en trouver dans ce qui s'appelle, je crois, le «trou du diable».

Il paraît — à ce qu'on dit sur le quai — que les 32 permis de pêche au thon rouge dans cette zone appartiennent à cinq ou six propriétaires. Le ministère des Pêches le nierait sans doute, mais il s'est déjà trompé au moins une fois.

Je vous rapporte ces deux anecdotes pour montrer que les craintes qu'entretiennent beaucoup de pêcheurs côtiers ne sont pas des inventions pour lesquelles ils seraient dépourvus d'exemples. Je vous ai donné un vieil exemple et un autre assez moderne.

Comment empêcher ce genre de concentration, même entre les mains de vrais pêcheurs?

M. Bulmer: Je ne suis pas avocat mais j'estime qu'en utilisant le terme «propriétaire» avec prudence, c'est-à-dire la personne qui a mis l'argent dans le bateau ou quoi que ce soit, ce propriétaire peut fort bien être quelqu'un qui reste à terre ou quelque riche parent. Ce pourrait être une banque. Toutefois, en bout de ligne, le permis et le nom qui y figure, c'est celui du pêcheur. Je suis absolument sûr, et je crois que le MPO le confirmerait, qu'il y a bel et bien 32 noms. S'il fallait pour une raison quelconque saisir les permis ou fermer la pêche, ce sont ces 32 personnes qui écoperaient.

Encore une fois, le titulaire du permis ne peut pas répondre automatiquement que le permis appartient à son avocat ou à sa banque. C'est un débat très important. L'une des raisons pour lesquelles les provinces ont été obligées de créer des offices de prêt pour permettre aux pêcheurs de rénover leurs bateaux, c'est que les institutions prêteuses ont compris que la valeur économique reposait davantage sur l'aptitude de l'emprunteur à pêcher du poisson — c'est-à-dire sur son permis. Cependant,

a loan to a normal institution. As a result, people were having trouble getting money and the governments got into it. They were prepared to not accept the security, and they made loans just against the production.

Whatever the costs of fishing, you may say that five or six key people have lent money to other people to gear up or to have a licence. I do not know whether it is five or six or sixteen, but I think there are many cases like that where people are indebted to other people for being in the fishery. Again, by policy, the person who has done that has done it on the assumption that whoever they are giving the money to will, as an honest individual, pay them back because there is no way they can seize that licence against any kind of an economic guarantee.

Senator Stewart: As I understand the situation, it is not quite as you put it. The way you have interpreted it is that the friendly banker has financed the boat and the gear, et cetera. My understanding of the situation, which may be inaccurate, is that the five or six, or whatever the number is, are actually the entrepreneurs and that these others are, in a sense, fishing agents out on the sea.

Mr. Bulmer: Surely the licence must be in the name of the agent out on the sea.

Senator Stewart: Yes, of course. There is no question about that.

Mr. Bulmer: That is the real economic value. The economic value is in the tuna that the licence can catch.

Senator Stewart: Yes, but in reality, the beneficial owner may be someone who has never hooked a blue fin tuna.

Mr. Bulmer: I am sure that for the other people who are not in that situation, probably the most beneficial owner is the bank. If guys get \$20,000 worth of tuna, I will bet you for lots of them the first payment they must make is to the Bank of Nova Scotia because they owe them \$15,000. The bottom line is that if the licence were to be seized, it cannot be seized by the bank or the beneficial owner, as you call them. The only entity that can actually get its hands on the licence is the entity which conveyed that right to a named individual — the Government of Canada.

The Chairman: By way of supplementary, do you know if a licence has ever been seized? I have never heard of the DFO seizing a licence from armchair fishermen or absentee fisher people or people who do not actually do the fishing.

Mr. Bulmer: I am not aware of one.

The Chairman: I am not aware of one either. I do not think such a thing happens.

Mr. Bulmer: I do not want to leave the impression that this relates only to blue fin tuna. I have heard the same stories from Prince Edward Island in relation to the lobster fishery. Some of the more successful fishermen really are the bankers for huge numbers of other lobster fishermen.

I think in a lot of these fisheries the government does have this policy that, quote, the owner is supposed to actually be the operator right on the boat. There is another policy, whether it is

comme le permis est au nom d'un particulier, il ne peut pas servir de garantie de prêt dans une institution ordinaire. Il devenait donc difficile d'emprunter et les gouvernements sont intervenus. Ils étaient disposés à ne pas prendre de garantie et à prêter sur la production.

Étant donné le coût de la pêche, dites-vous que cinq ou six personnes clés ont prêté de l'argent à des pêcheurs pour qu'ils puissent se gréer et obtenir un permis. Je ne sais pas s'il s'agit de cinq, six ou seize personnes, mais il y a beaucoup de situations comme celle-là où des pêcheurs s'endettent pour pouvoir pratiquer leur métier. La règle veut que celui qui a prêté de l'argent a pris pour acquis qu'en personne honnête, l'emprunteur va le lui rembourser, puisque le prêteur n'a aucun moyen de saisir le permis à titre de garantie financière.

Le sénateur Stewart: À ce que je sache, la situation n'est pas tout à fait comme vous le dites. Selon votre interprétation, le directeur de banque a gentiment financé le bateau, le gréement, et cetera. Ce que j'ai pu comprendre, bien que je puisse me tromper, c'est qu'il y a vraiment cinq ou six entrepreneurs, peu importe le nombre, et que les autres, ceux qui vont en mer, sont en quelque sorte leurs agents.

M. Bulmer: Le permis est certainement au nom de l'agent qui va en mer.

Le sénateur Stewart: Bien entendu. Ça ne fait aucun doute.

M. Bulmer: Voilà la véritable valeur économique. La valeur économique, c'est le thon que ce permis permet de pêcher.

Le sénateur Stewart: Oui, mais en réalité, le propriétaire bénéficiaire est peut-être quelqu'un qui n'a jamais pêché le thon.

M. Bulmer: Je suis sûr que pour un observateur, le véritable propriétaire bénéficiaire, c'est la banque. Si le pêcheur capture pour 20 000 \$ de thon, je vous gage que son premier paiement s'en va, comme pour beaucoup d'entre eux, à la Banque de Nouvelle-Écosse à qui il doit 15 000 \$. J'en reviens à l'idée que si le permis devait être saisi, ce n'est pas la banque ou le propriétaire bénéficiaire, comme vous dites, qui pourrait le faire. La seule instance capable de mettre la main sur ce permis est celle qui a consenti ce droit à un particulier, c'est-à-dire le gouvernement du Canada.

Le président: Comme question supplémentaire, savez-vous s'il y a jamais eu saisie d'un permis? Je n'ai jamais entendu dire que le MPO ait saisi le permis d'un pêcheur en fauteuil, d'un pêcheur absent ou d'une personne qui ne va pas elle-même à la pêche.

M. Bulmer: Je n'en connais pas de cas.

Le président: Moi non plus. Je ne pense pas qu'une chose comme celle-là se produise.

M. Bulmer: Je ne veux pas donner l'impression que cela ne concerne que la pêche au thon. On m'a parlé de situations semblables à l'Île-du-Prince-Édouard au sujet de la pêche au homard. Certains pêcheurs à succès deviennent les banquiers d'un très grand nombre de petits pêcheurs de homard.

Pour bon nombre de pêches, le gouvernement a pour ligne de conduite que le propriétaire, entre guillemets, est censé être celui qui exploite son bateau. Une autre ligne de conduite, qui n'est

policed or not, which tries to ensure that the person with the right is physically earning income with it.

Senator Robertson: That is interesting because it conflicts with some information we received from the Department of Fisheries the last time we met. We may need to go back and review that again.

I would like to start with a very general question. What is your view of the future fishery for the Canadian economy? How do you feel about the general fishery and how it will impact our people and our economy?

Mr. Bulmer: At this point, I am fairly pessimistic that in spite of the never-ending crisis cycle in this fishery, the lessons are not being learned. The Government of Canada and the provinces must decide whether this thing is a business to generate wealth for individuals who harvest, who work, or who invest capital, or they must decide whether it is a social reason to maintain communities and populations in certain places and not to allow any concentration, et cetera. Almost no money is being made by many people out there in this fishery. Yet we see constantly this changing role where government has found a need to share in the return from the cod end.

I go back only five years when the marketplace would give the industry a buck. Then on top of that, you went to ACOA and you went to a provincial loan board and you went to Industry Canada. There were marketing support programs around this town. That is all gone. We have gone from what five years ago I called "a buck plus" to now what I call "a buck shared".

Let us take the crab fishery or the lucrative fishery, as people loved to call it. We are talking about fisheries that are under this individual quota system. The quotas are not transferable. You cannot go and buy Harry out, but they are shared up. There are 130 licences in the gulf, and they have X amount of quota each to go and fish.

They signed a deal here about ten days ago. They will assume 100 per cent of all of the management costs related to the crab fishery. All the science, all the managers and all the enforcement will come out of what they are getting from crab. They have agreed to set up a fund for 15 cents a pound, every pound landed. This will be a social fund to help crew members who might lose their jobs in the fishery or plant workers in a crab plant.

Mr. McKenna was in the papers on this past weekend saying to the plants in New Brunswick who process crab, "You will either provide your workers 16 weeks of work from the crab fishery, or I will take your licence away to process crab and give it to someone else who will." This comes at a time when four years ago the fishermen got \$4 a pound for crab, and last year they got \$2.50 a pound for crab. Their competition, the fishermen in Alaska, have seen their price for snow crab, exactly the same animal, slide to 60 cents U.S. That is what they are paying in Alaska this year. The market is oversupplied and soft.

peut-être pas mise en application, tend à garantir que le titulaire du droit est la personne qui en tire matériellement un revenu.

Le sénateur Robertson: C'est intéressant parce que cela contredit certains renseignements que le ministère des Pêches nous a donnés la dernière fois qu'il a comparu. Il faudra peut-être y revenir.

J'aimerais commencer par une question très générale. Comment entrevoyez-vous l'avenir des pêches au sein de l'économie canadienne? Que pensez-vous de ce secteur en général et de sa portée sur les gens et sur notre économie?

M. Bulmer: Au point où nous en sommes, je suis plutôt pessimiste car malgré la crise qui n'en finit pas dans les pêches, nous n'en avons pas tiré de leçon. Il faut que les gouvernements fédéral et provinciaux décident si ce secteur doit procurer de la richesse à ceux qui font la récolte, à ceux qui la transforment ou aux investisseurs, ou s'il constitue un motif social de maintenir à certains endroits des communautés et des populations, de ne pas permettre de concentration, et cetera. Il y a beaucoup de personnes dans le secteur des pêches qui ne font à peu près pas d'argent. Pourtant, le gouvernement modifie constamment son rôle et trouve maintenant nécessaire de prendre sa part du rendement de la pêche à la morue.

Revenons à il y a à peine cinq ans, lorsque le marché permettait à l'industrie de faire un certain revenu. On pouvait de plus se tourner vers l'APECA, vers un office de prêt provincial et vers Industrie Canada. Il y avait ici en ville des programmes de soutien à la commercialisation. Il n'y a plus rien. Nous sommes passés de ce que j'appelais il y a cinq ans «un dollar de plus» à ce que j'appelle maintenant «un dollar partagé».

Prenons la pêche au crabe, la pêche lucrative comme certains se plaisaient à dire. C'est une pêche visée par ce système de quotas individuels. Les quotas ne sont pas transférables. Impossible de racheter Harry, parce qu'il partage son quota avec d'autres. Il existe 130 permis dans le golfe, chacun ayant une certaine part du quota de pêche.

Ils ont conclu une entente ici il y a une dizaine de jours. Ils vont assumer la totalité des frais de gestion de la pêche au crabe. Les scientifiques, les gestionnaires et la mise en application seront payés à même le produit de la pêche au crabe. Ils se sont entendus sur la création d'un fonds auquel seront versés 15c. la livre des prises débarquées. Ce sera un fonds social pour venir en aide aux membres de l'équipage ou aux travailleurs d'une usine de transformation du crabe qui auraient perdu leur emploi.

D'après les journaux de la fin de semaine, M. McKenna aurait tenu les propos suivants aux exploitants des usines de crabe du Nouveau-Brunswick: «Ou bien vous fournissez 16 semaines de travail à vos employés, ou bien je vous retire votre permis de transformation du crabe pour le donner à quelqu'un d'autre qui le fera». Cela se produit à une époque où les pêcheurs qui touchaient 4 \$ la livre de crabe il y a quatre ans n'en ont obtenu, l'année dernière, que 2,50 \$. Leurs concurrents, les pêcheurs de l'Alaska, ont vu le prix du crabe des neiges, crustacé identique, glisser à 60c. U.S. la livre. C'est ce qu'on paie en Alaska cette année. Le marché est mou, saturé.

They have not settled in Canada. I do not want to contemplate what the price will be, but here are a bunch of people who, instead of getting \$4 a pound, will probably get something like a quarter of that. Yet, they will be asked to absorb all of these new costs. I can tell you that the lucrative crab fishery is all over in 1997, and I can go example after example down the road.

Getting back to your question, I do not see a change in philosophy. As I sit here, I am very pessimistic that governments will continue to see this as a social engine of regional development and that somehow they will set policies that maximize employment and share the wealth. To heck with the markets and to heck with cost efficiencies in harvesting or processing.

You cannot run a crab plant with 16 weeks of work as your starting objective. What has that got to do with what the Japanese want or what they will pay or whether I should be making crab clusters or crab meat? How do you run a business when you start with a threat from your premier regarding your licence to be in business?

It does not make any logical sense to me, so I am not very optimistic that we have learned any lessons. It does not matter how many books I can bring out covering 20 years of history.

Senator Robertson: I am not surprised with your answer, but it is perhaps a little more depressing than I had anticipated.

Is there a model internationally that you would recommend the Canadian fishery look at? Is there a model predicated upon a good, economically viable fishery in some other jurisdiction? Is there something you could point to and say that if we did it this way, it might work?

Mr. Bulmer: Again, I do not think we can wave the magic wand and tomorrow things will turn around 180 degrees. I do not think you can put in ITQs, make them all transferable in every fishery, and open it up so every lawyer in Toronto can buy them. That is not a Canadian solution. We need a goal with respect to where we are heading, one which is more businesslike and sets policies.

I would like to give you a quick review of the Icelandic model. Here is a little wee country with about the same size fishery as Newfoundland. There is no oil to subsidize. They have managed to flourish for the same hundreds of years, right from the Vikings, as we have in Atlantic Canada, and they have income just about equal to the United States or Japan. They have done it all with cod, and they have managed their fisheries. They have quota systems in every fishery. They allow people, once they have a quota, to decide whether they want to catch it with a rowboat or a freezer trawler. They do not make all of those judgments for them. They say, "If you are prepared to invest, then catch when you want and with whatever level of investment in technology you want." Our government always held them up in the marketplace. Boy, if we could just market cod like the Icelanders.

La question n'est pas réglée au Canada. Je n'ai pas hâte de connaître la décision. Voilà un groupe de personnes qui, au lieu de toucher 4 \$ la livre, en obtiendront probablement à peu près le quart. Il leur faudra pourtant assumer toutes ces nouvelles dépenses. Je peux vous affirmer qu'en 1997, la pêche lucrative au crabe est bel et bien chose du passé, et je pourrais vous donner quantité d'exemples.

Pour en revenir à votre question, la philosophie n'a pas changé. Je vous avoue que je suis très pessimiste et qu'à mon avis, les gouvernements continueront à envisager la pêche comme un moteur du développement régional et adopteront des politiques en vue de maximiser l'emploi et de partager la richesse. Tant pis pour les marchés et tant pis pour la rentabilité de la récolte et de la transformation.

On ne peut pas exploiter une usine de transformation du crabe quand, au départ, l'objectif est de fournir 16 semaines de travail. Quel est le rapport avec ce que les Japonais demandent ou sont prêts à payer ou avec la décision de produire des pattes de crabe ou de la chair de crabe? Comment exploiter une usine quand votre premier ministre vous menace au départ de vous retirer votre permis d'exploitation?

Il n'y a pas de logique là-dedans et je ne peux donc pas être très optimiste quant à savoir si nous avons appris notre leçon. Il ne sert à rien de vous apporter une quantité de livres qui brossent le tableau des 20 dernières années.

Le sénateur Robertson: Votre réponse ne m'étonne pas, sauf qu'elle est peut-être un peu plus décourageante que ce à quoi je m'attendais.

Y a-t-il dans le monde un modèle que vous recommanderiez pour le secteur canadien des pêches? Existe-t-il ailleurs un modèle qui repose sur une économie des pêches qui soit viable? Pouvez-vous nous donner un exemple de ce qui pourrait fonctionner pour nous?

M. Bulmer: Je ne pense pas qu'il existe de baguette magique qui puisse renverser la situation en un tournemain. Je ne pense pas qu'on puisse établir des QIT, faire en sorte qu'ils soient transférables dans toutes les pêches et les mettre à la disposition de tout avocat torontois. Ce n'est pas une solution pour le Canada. Nous avons besoin, pour savoir où aller, d'un objectif de nature plus commerciale et qui oriente notre ligne de conduite.

Je vais vous donner un bref aperçu du modèle islandais. C'est un tout petit pays dont le secteur des pêches a à peu près la taille de celui de Terre-Neuve. Il n'a pas de pétrole à subventionner. Ce secteur est aussi florissant qu'il y a des centaines d'années, au temps des Vikings, comme l'était celui du Canada atlantique, et il procure un revenu à peu près égal à celui des États-Unis ou du Japon. L'Islande doit sa réussite à la morue et à sa gestion des pêches. Chaque pêche est contingentée. Le système permet à ceux qui détiennent un quota de décider de le remplir à leur guise, au moyen d'un bateau à rame ou d'un chalutier-congélateur. Le gouvernement ne prend pas ces décisions à la place des pêcheurs. Il leur dit que s'ils sont prêts à investir, ils peuvent pêcher quand cela leur convient et selon le degré d'investissement technologique qu'ils voudront. Le gouvernement les a toujours

There are examples where people have managed to sustain an economic system based on the fishery, and I am suggesting that we should adopt some of their goals and then develop a Canadian solution to get there. I am not here to say let us just pick up the New Zealand example and impose it on the fisheries.

Senator Landry: What is a fisherman? Is it something he is born with? Is there a stamp on his forehead?

In northern New Brunswick, a fisherman can own a plant and he can own the fishing licence. This thing has also caused some problems in EI, as you mentioned. Fishermen own the plants, run them for about 12 weeks, and they close. That is what they have to do. To own a plant, some find other species to harvest so they can keep going.

The worst part is that in the last two years — nobody can prove it — but the fishermen plant owners are high grading and coming out with prices that we can not meet because they have a superior quality compared to the rest of us. Something must be done about that.

Mr. Bulmer: Senator, you raise a good point. I should have presented it myself, but thank you.

This idea of setting up quotas and then the concern that processors will end up owning them should certainly be on your mind. There is this notion that if you are a fisherman and you have made money, you can be a shore processor the next day.

I would guess, Senator Landry, that 50 per cent of the crab plants along the north shore of New Brunswick are owned by fishermen. They are the entrepreneurs and the capitalists.

I was in a meeting in Halifax yesterday with Marcel Comeau of Southwest Nova, a very successful company and the largest employer in that whole area. He said his dad was a lobster fisherman. That is where they got their start. They came from the boat and just got on shore. The chairman of the board is Cliff Doyle. James Doyle Industries is on the west coast of Newfoundland. Cliff was on a boat, and his dad was on the boat before him, and they now operate several of the shrimp plants and groundfish plants and other things.

Certainly there have been no restraints on entrepreneurial, businesslike fishermen who got some capital behind them and said, "Well, let us integrate towards the market, and if there is a margin in marketing and processing fish, let us access that as well and invest our fishing capital in it." Somehow the government has always said that the sin is if things are going the other way with companies wanting to secure their access.

The other thing is that with some fishermen deciding to become shore processors, the processors who depended on those fishers for their raw material have seen it disappear. Is that not correct, senator? People in places like Bell Bay who said, "I used to have

soutenus sur le marché. Si seulement nous pouvions commercialiser la morue comme les Islandais!

Certains peuples sont parvenus à soutenir un système économique fondé sur les pêches et j'estime que nous devrions adopter quelques-uns de leurs objectifs et mettre au point une solution canadienne en vue de les atteindre. Je ne suis pas ici pour suggérer d'imposer l'exemple de la Nouvelle-Zélande à notre secteur des pêches.

Le sénateur Landry: Qu'est-ce qu'un pêcheur? Est-ce qu'on naît avec le mot pêcheur imprimé sur le front?

Dans le nord du Nouveau-Brunswick, un pêcheur peut posséder une usine et détenir un permis de pêche. Cela a aussi causé des problèmes dans l'Île-du-Prince-Édouard, comme vous l'avez mentionné. Les pêcheurs exploitent une usine, la font fonctionner pendant 12 semaines puis la ferment. Ils sont obligés de le faire. Pour pouvoir posséder une usine, certains se tournent vers d'autres espèces afin de continuer.

Le pire c'est que depuis deux ans — mais personne ne peut le prouver — les pêcheurs qui sont propriétaires d'une usine font de l'écramage et exigent des prix impossibles parce qu'ils offrent une qualité bien supérieure à tout ce que les autres peuvent offrir. Nous devons y voir.

M. Bulmer: C'est un bon point. J'aurais dû moi-même le soulever mais je vous remercie.

Votre crainte, c'est certainement l'idée qu'on fixe des quotas et que ce soit finalement les transformateurs qui les détiennent. On s'imagine qu'un pêcheur qui a fait de l'argent peut devenir transformateur du jour au lendemain.

J'estime, sénateur Landry, que la moitié des usines de transformation du crabe sur la côte nord du Nouveau-Brunswick appartiennent à des pêcheurs. Ce sont eux les entrepreneurs et les capitalistes.

Hier, à Halifax, j'étais à une réunion avec Marcel Comeau de Southwest Nova, une entreprise qui a beaucoup de succès et qui est le plus gros employeur de toute la région. Son père était pêcheur de homard. C'est de là qu'ils ont commencé. Ils pêchaient puis ils sont devenus transformateurs. Le président du conseil d'administration est Cliff Doyle, de James Doyle Industries, sur la côte ouest de Terre-Neuve. Cliff a été pêcheur, comme son père, et ils exploitent maintenant plusieurs usines de transformation de la crevette et du poisson de fond, entre autres.

Il n'y a certainement pas eu d'obstacles d'imposés aux pêcheurs à l'esprit d'entreprise et ayant le goût du commerce, qui avaient un peu de capital et se sont dits: «Dirigeons-nous vers le marché et s'il y a des bénéfices à faire du côté de la commercialisation et de la transformation du poisson, allons-y et investissons notre argent de la pêche». Ce que le gouvernement a toujours vu d'un mauvais oeil, c'est l'inverse, c'est-à-dire que les compagnies veuillent se lancer dans la pêche.

L'envers de la médaille, c'est que lorsque des pêcheurs décident de faire de la transformation, les transformateurs qui dépendaient d'eux voient disparaître leur matière première. N'est-ce pas, sénateur? Selon le dirigeant de Bell Bay, par exemple, alors qu'il

17 crab boats on land here, and now that they are all operators of plants, I have 3 left."

There is good news and bad news. That is business — you win and lose. However, as I say, we have a government that somehow thinks it is a wonderful idea for fishermen to become processors, but it is a great sin if processors want to secure access to raw material by owning fishing licences.

Senator Landry: Mr. McKenna said that creates too many plants and then they can only make so many weeks. Right now we are packing crab from Rhode Island, but the fishermen will not get into that problem. They just pack their own.

Mr. Bulmer: Yes. The fisherman-owned plants are using their own raw material. You must go offshore and access it.

Senator Landry: Some of those fishermen that had crab licences are not even aboard their boats, and the ones that are aboard their boats are high grading.

Senator Stewart: What do you mean by "high grading"?

Senator Landry: The Japanese think more with their eyes and their mouths. The species must be perfect. If there is a leg missing, the price must come down. Those who are high grading, if a crab is not the right colour or a leg is missing, they throw it back. At the bottom of the ocean, I think the majority are crippled. They only take the best, while our fishermen bring everything in. An example that was shown to me this summer was where one of our boats and one of theirs were fishing right alongside on the same grounds. We came back with 18,000, they came back with 11,000. The difference is what they threw back.

That must change. In order to strengthen the law, I think there would need to be an observer on every boat, although the observers would be paid by the fishermen.

The Chairman: The crabs they throw back, do they die or can they survive?

Senator Landry: Some survive, but the soft-shelled white ones do not survive. The ones that survive are almost like the lobster size that you have north of the island. It is the same water. One throws them back and the other one catches them.

Mr. Bulmer: There is no question that enforcement in all the fisheries is a problem. As you get tighter markets, your costs go up. You must make a living for yourself after all of these costs. There is increased pressure on people, then, to land the best size or the best quality, so there is enforcement now.

My personal opinion is that there may be some offsetting here in that people are probably more tempted to steal government fish. Do you know what I mean? If there is a global quota, all you are doing is cheating on DFO. When you get five or six people to share the quota, if I start cheating and steal more than I should be, I am not stealing government fish — I am stealing your fish. There is real pressure. We found particularly with lobster in P.E.I.

pouvait auparavant compter sur 17 bateaux de pêche au crabe, il n'en reste plus que trois parce que les pêcheurs sont tous devenus transformateurs.

Il y a du bon et du mauvais. C'est ça, le commerce — gagner ou perdre. Toutefois, comme je le disais, le gouvernement pense en quelque sorte que c'est merveilleux si les pêcheurs deviennent transformateurs, mais que c'est un péché grave si les transformateurs veulent s'assurer l'accès à la matière première en possédant un permis de pêche.

Le sénateur Landry: Pour M. McKenna, les usines deviennent trop nombreuses et ne peuvent assurer qu'un certain nombre de semaines. À l'heure actuelle, on transforme le crabe du Rhode Island, mais les pêcheurs ne le font pas. Ils transforment uniquement leurs prises.

M. Bulmer: C'est vrai. Les usines appartenant aux pêcheurs transforment leur propre matière première. Ils doivent d'abord la pêcher.

Le sénateur Landry: Certains des pêcheurs qui avaient un permis pour le crabe ne vont même plus en mer et ceux qui pêchent encore se lancent dans l'écémage.

Le sénateur Stewart: Que voulez-vous dire par «écémage»?

Le sénateur Landry: Les Japonais pensent avec les yeux et la bouche. Le produit doit être parfait. S'il manque une patte, le prix baisse. Pour ceux qui font dans la qualité, le crabe qui n'est pas de la bonne couleur ou à qui il manque une patte est rejeté. Dans le fond de la mer, ce sont en majorité des éclopés. Ces transformateurs ne prennent que ce qu'il y a de mieux tandis que nos pêcheurs ramènent toutes leurs prises. On m'en a montré un exemple cet été quand l'un de nos bateaux et l'un des leurs pêchaient côte-à-côte dans une zone. Nous sommes rentrés avec 18 000, eux avec 11 000. La différence est dans ce qu'ils avaient rejeté.

Il faut que ça change. Pour donner plus de poigne à la loi, je pense que chaque bateau devrait avoir son observateur même si ce sont les pêcheurs qui doivent payer ces observateurs.

Le président: Les crabes qu'ils rejettent, est-ce qu'ils meurent ou est-ce qu'ils survivent?

Le sénateur Landry: Certains survivent, mais pas les blancs à carapace molle. Ceux qui survivent ont quasiment la taille du homard qu'on trouve au nord de l'île. Ce sont les mêmes eaux. L'un les rejette, l'autre les attrape.

M. Bulmer: Il est évidemment difficile dans toutes les pêches de faire respecter le règlement. À mesure que le marché se durcit, les frais augmentent. Une fois tout payé, il faut quand même réussir à vivre. Les gens se sentent de plus en plus obligés de rapporter la meilleure taille et la meilleure qualité, ce qui pose le problème de la réglementation.

À mon avis, il pourrait y avoir ici un certain déséquilibre en ce qu'on est probablement davantage tenté de voler le poisson du gouvernement. Comprenez-vous? Avec un quota global, on ne fait que tricher le MPO. Quand cinq ou six personnes se partagent un quota, celui qui se met à voler plus souvent qu'à son tour ne vole pas le poisson du gouvernement mais celui de son voisin. La pression est alors plus forte. Nous avons constaté, surtout pour le

that some of the fisher groups have actually hired their own wardens. In addition to what the government provides in enforcement, they are actually looking after themselves because, again, it is a very scarce resource these days. It is like poaching. Put in a 1-800 number and blow the whistle on the guy who is cheating.

Senator Landry: If you use the phrase "government's crab" in northern New Brunswick, they would shoot you. They say that is "our crab".

Mr. Bulmer: They like to think that.

The Chairman: You mentioned the fleet separation policy of the government allowing fishermen to become processors and finding something very detrimental with respect to processors going into harvesting. Has the DFO ever given any kind of rationale for this or any kind of excuse or reason?

Mr. Bulmer: No. It has just been stated policy that they wanted to keep the maximum number of boats in the maximum number of people's hands, and they did not want corporate concentration.

Senator Stewart: The question is prompted by the example that has been given about the price of Queen crab. I gather, and I am pretty sure I am right, that we are being told that there is an increased supply of crab on the market largely due to increased catches in Alaskan waters. Since we are selling our product in the world market, whether it be lobster, groundfish or crab, what do we know about the world supply of the various species? You mentioned earlier that some processors are processing raw fish material imported into Canada. That again is an entry into this whole question. We made a great noise about the danger to the groundfish in the straddling stocks, which implied that the straddling stocks were badly threatened species. What is the situation with regard to the North Atlantic insofar as the supply of the major stocks are concerned?

Mr. Bulmer: First, with regard to world supply, the fishing business has been a world-traded business for hundreds of years. I mean Napoleon's army marched on Newfoundland and dried salted cod, which was the traditional trade. Everyone in this business today, large, medium or small, are piped in to the world. Of course, with improving communications, they are even more piped in. That is one source of world knowledge with respect to who else has what quota.

Second, the FAO out of Rome tracks all of this in terms of world landings by country, by species, as well as world quotas that are set. There is a central source where you can track all of that.

The third and probably the most reliable source is actually your customer base. Surprisingly enough, when you get to something like crab, Japan is such an integral market that if you are talking to half a dozen of your Japanese customers, they know exactly how much King crab they are getting out of Alaska and how much King crab they will get out of Russia. You start talking to your buyer base, and it does not take you more than an hour to know exactly what is the world supply. It is the same with respect to lobster and most other products.

homard de l'Île-du-Prince-Édouard, que des groupes de pêcheurs embauchent leurs propres gardiens. Les moyens de contrôle que leur procure le gouvernement ne suffisent pas et ils veillent eux-mêmes à leurs affaires parce que la ressource se raréfie. C'est comme piquer. Offrez une ligne 1-800 et les fraudeurs seront dénoncés.

Le sénateur Landry: Dans le nord du Nouveau-Brunswick, si vous dites «le crabe du gouvernement» on va vous tirer dessus. Là-bas ils disent «notre crabe».

M. Bulmer: Si ça leur fait plaisir.

Le président: Vous avez parlé de séparation de la flotte, une formule par laquelle le gouvernement permet aux pêcheurs de devenir transformateurs alors qu'il trouve très néfaste que les transformateurs se lancent dans la récolte. Le MPO a-t-il jamais tenté d'expliquer ou de justifier son attitude?

M. Bulmer: Non. Il s'est simplement donné pour politique de répartir le plus grand nombre de bateaux entre les mains du plus grand nombre de personnes, et de s'opposer à la concentration des entreprises.

Le sénateur Stewart: Ma question découle de l'exemple qu'on a donné au sujet du prix du crabe des neiges. Je crois bien ne pas me tromper en disant que l'augmentation de l'offre de crabe sur le marché est en grande partie attribuable à la hausse des prises au large de l'Alaska. Puisque nous vendons sur les marchés étrangers, qu'il s'agisse du homard, du poisson de fond ou du crabe, que savons-nous de l'offre mondiale selon les diverses espèces? Vous avez mentionné que pour certains transformateurs, la matière première était importée. Cela fait partie de mon entrée en matière. On s'est énormément inquiété au sujet du poisson de fond dans les stocks chevauchants, ce qui laisse entendre que dans ces stocks, les espèces sont très menacées. Quelle est la situation dans l'Atlantique Nord en ce qui concerne l'approvisionnement des principaux stocks?

M. Bulmer: D'abord, en ce qui concerne l'offre internationale, la pêche constitue un commerce international depuis des centaines d'années. L'armée napoléonienne s'est rendue jusqu'à Terre-Neuve pour y sécher la morue salée dont le commerce était traditionnel. De nos jours, tous ceux de ce secteur, gros, moyens ou petits, ont des antennes dans le monde entier. C'est encore plus vrai, bien sûr, avec l'amélioration des communications. Voilà une source de renseignements sur les quotas et ceux qui les possèdent.

Deuxièmement, à Rome, la FAO surveille tout cela en tenant compte des débarquements par pays et par espèce ainsi que des quotas qui sont établis dans le monde. Voilà une source centrale d'information.

La troisième source, sans doute la plus sûre, c'est votre clientèle. C'est peut-être étonnant, mais dans un domaine comme le crabe, le Japon est un marché tellement international que si vous parlez à une demi-douzaine de vos clients japonais, vous verrez qu'ils savent exactement quelle quantité de crabe royal ils ont achetée en Alaska et quelle quantité ils vont obtenir de Russie. Vous vous adressez à vos clients et en moins d'une heure vous êtes au courant de l'offre dans le monde entier. C'est la même chose pour le homard et la plupart des autres produits.

The World Groundfish Forum is held every year in London, and everybody who is anybody in the groundfish business attends that forum. They present papers to each other on how much will come out of Norway or how much will come out of the Bering Sea, Russia, Canada and Alaska. There is a tremendous network and a very daily network in terms of what is out there. It is so tuned in now that prices are set literally daily based on supply and demand. If you are in New York and you are in the salmon business, boy, you can pick up a phone and talk to Norway, New Brunswick and Chile. Whoever has the half cent for you, they put the fresh salmon on a plane to New York, and it is in your warehouse 24 hours later. As I say, people will buy half a plane load of salmon on half a cent, from wherever in the world. The world supply is very well known. It is either quantified by governments or the business network.

With respect to straddling stocks in the North Atlantic, again, I must rely on our own scientists who are out there gathering the data. Everything I hear and see is that in the far northeast Atlantic, the groundfish are very strong. Most of those stocks are shared by Norway and Russia. That has been the biggest source of offshore cod coming to Canada. The Icelandic stocks seem to be recovering, and their quotas are starting back up.

As you come around the corner from Iceland and come back into that Greenland and northeast Newfoundland scene, according to our scientists, there are almost no beneficial signs of any major recruitment happening with the critical northern cod stock. It is very scary. As you come south, by the time you hit the mouth of the gulf, 3PS, they are debating whether this fishery can even withstand an opening at this point.

As you come down off southwest Nova Scotia, again you find that haddock and cod and pollack all seem to be in some kind of a recovery phase with better stocks and young fish coming in. There is optimism in certain areas from a resource point of view, but, as I say, there is no optimism at all yet with the critical stock off the coasts of Newfoundland and Greenland.

Senator Stewart: You are making a distinction which I did not make, and your distinction is a useful distinction between supply and stocks. When I used the word "supply", you correctly interpreted it to mean what I did not mean. You interpreted it to mean the supply that is coming to market as distinct from the stock. With highly efficient harvesting techniques, it could well be that there was a large supply today but there would be no stock tomorrow.

Mr. Bulmer: Exactly.

Senator Stewart: Then you went on in the latter part of your question to deal with what I really wanted to get at, the state of the stocks, and you mentioned the ground fisheries particularly. What about the Queen crab in the gulf? What is the situation?

Mr. Bulmer: According to our scientists, we are probably near or at the bottom of a low cycle. In the last two years, the big chunk of the crab taken out have been older, what they call almost a terminal moult. They will die anyway. They will not moult again

Chaque année, à Londres, il y a un forum mondial sur le poisson de fond auquel assiste tout le gratin du commerce de poisson de fond. Ils s'échangent des documents sur les volumes attendus de la Norvège, de la mer de Béring, de la Russie, du Canada et de l'Alaska. C'est un énorme réseau, très à jour sur la production. Il est tellement consulté que les prix sont fixés presque quotidiennement en fonction de l'offre et de la demande. Si vous êtes à New York, dans le commerce du saumon, il suffit de prendre le téléphone pour atteindre la Norvège, le Nouveau-Brunswick ou le Chili. Celui qui touche votre petite ristourne va mettre votre saumon frais dans un avion à destination de New York et il sera dans votre entrepôt 24 heures plus tard. Pour un demi-cent, on va vous remplir la moitié d'un avion où que ce soit dans le monde. L'offre mondiale est fort bien connue. Elle est quantifiée par les gouvernements ou le réseau commercial.

En ce qui concerne les stocks chevauchants de l'Atlantique Nord, je dois m'en remettre à nos scientifiques qui font la collecte des données. À ce que je sache, très loin dans le nord-est de l'Atlantique, il y a abondance de poisson de fond. La Norvège et la Russie se partagent la plus grande partie de ces stocks. C'est de là que provient en majeure partie la morue qui passe au large des côtes canadiennes. Les stocks islandais semblent se régénérer et leurs quotas commencent à augmenter.

En contournant l'Islande, si l'on descend le long du Groenland jusqu'au nord-est de Terre-Neuve, nos scientifiques ne voient aucun signe d'un recrutement majeur dans les stocks de morue du Nord rendus à un état critique. C'est très inquiétant. Plus au Sud, à l'embouchure du golfe, dans la zone 3PS, c'est à se demander pour l'instant si la pêche pourra jamais rouvrir.

En descendant au large du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, on constate que là aussi, l'aiglefin, la morue et la goberge semblent être dans une certaine phase de reprise parce que les stocks sont plus nombreux et comprennent des jeunes. Du point de vue de la ressource, certaines zones semblent prometteuses mais pour l'instant, comme je l'ai dit, l'état critique des stocks au large de Terre-Neuve et du Groenland ne laisse aucun optimisme.

Le sénateur Stewart: Vous faites une distinction utile et qui m'a échappé entre l'offre et les stocks. Quand j'ai employé le mot «offre», vous l'avez interprété dans le bon sens au contraire de moi. Vous avez pensé à l'approvisionnement qui arrive sur le marché et non aux stocks eux-mêmes. Avec l'efficacité des techniques de récolte actuelles, il se peut que l'offre soit abondante aujourd'hui mais qu'il ne reste plus de stocks demain.

M. Bulmer: Parfaitement.

Le sénateur Stewart: Dans la dernière partie de votre réponse, vous avez traité de ce que je voulais vraiment savoir, l'état des stocks, et vous avez parlé du poisson de fond. Qu'en est-il du crabe de l'Atlantique dans le golfe? Quelle est la situation?

M. Bulmer: D'après nos scientifiques, nous avons probablement atteint ou allons atteindre le creux d'un cycle de ralentissement. Ces deux dernières années, on a surtout pêché de vieux crabes, ceux qu'on dit presque de la dernière mue. Ils

and keep getting bigger; they should be caught. Older crab of course then get into what they call mossy crab. The shell is not as nice, et cetera, which gets into some of the issues Senator Landry raised about why you bring the perfect ones to market and perhaps do not bring in some of those other ones.

The quota is 15,400 tonnes in the gulf, and 12,000 will go to those 130 traditional licences. Then the rest are being shared, some 750 for P.E.I. and aboriginals, et cetera. That 15,400 tonnes compares to about 16,800 tonnes last year and 21,000 tonnes two years ago. As you say, that has been on a down cycle.

If you go back eight or nine years, you will find that the quota was as low as 9,000 tonnes. I have been at it 18 years, and in those years, 9,000 tonnes was the lowest quota for crab in the gulf.

With respect to lobster, there are all sorts of theories between the scientists and the hands-on fishermen. This is one they have been tracking a long time. We have 100 years of landings data. About three years ago we peaked at the 100-year high, equal to 1889. If you take a look at the 50 years in the middle — it was at about 48,000 tonnes — that is 24,000 tonnes. Now we have had three consecutive years where it has come down. Is it fishing? Is it systems? Is it related to some kind of biological cycle that just happens?

The fishermen in P.E.I. that I speak with have argued that it is related to a shortage of groundfish, which feed very heavily on lobster larva. If you have no big cod around there, then you can expect more of the larva to survive. Are we now getting back into some kind of good-news-bad-news relationship where we have cod in the gulf and lobster on a declining base? Again, we call in the fishery scientists. God bless them, they do their best, but it is still a black art to some degree.

Senator Landry: I have been told by fishermen that when they threw back the small lobster, they never reached the bottom.

Mr. Bulmer: The cod would eat them on the way down.

Senator Landry: The escape hatch has been good for that, but the small lobster does not come out.

Mr. Bulmer: The point is that fishery scientists are doing their best to understand this, and fishery managers are doing their best to set the right quota.

I was always upset with people who said that there was some kind of political scheme to go out and crucify the Atlantic fishery. That is revisionist history. Everyone has always wanted to have a sustainable fishery and practice conservation. We spend a lot of money at it. We are doing our best. However, we are anything but perfect. Whether you are in industry or science or fisheries management, we are all trying to practice this black art as best we can. I get so upset when I open a paper and someone wants to predict that they know exactly why the lobster fishery was down 9 per cent last year in Atlantic Canada. I do not buy any of that stuff.

seraient morts de toute manière. Ces crabes ne peuvent plus muer et grossir. Le vieux crabe devient alors moussu, comme on dit. Sa carapace n'est pas aussi belle, et ainsi de suite, d'où quelques-unes des questions que le sénateur Landry a soulevées à propos des sujets parfaits qu'on apporte sur le marché et des autres qu'on ne veut peut-être pas y apporter.

Le quota est de 15 400 tonnes dans le golfe, dont 12 000 applicables aux 130 permis traditionnels. Le reste est partagé entre l'Île-du-Prince-Édouard, environ 750 tonnes, les Autochtones, et cetera. Ce sont 15 400 tonnes en regard d'environ 16 800 l'année dernière et de 21 000 il y a deux ans. Comme vous l'avez dit, le cycle est à la baisse.

Si l'on remonte à huit ou neuf ans, on peut voir un quota aussi bas que 9 000 tonnes. Je m'y intéresse depuis 18 ans et, sur toutes ces années, le plus faible quota pour le crabe a été de 9 000 tonnes dans le golfe.

En ce qui concerne le homard, toutes sortes de théories circulent entre les scientifiques et les pêcheurs. C'est une pêche contrôlée depuis longtemps. Nous possédons des données de 100 ans sur les débarquements. Il y a à peu près trois ans, nous avons atteint le record du siècle, qui équivaut à 1889. Si l'on prend les 50 années du milieu — c'était environ 48 000 tonnes — on obtient 24 000 tonnes. Ces trois dernières années, le quota a baissé. Est-ce à cause de la pêche, du système? Est-ce lié à un cycle biologique qui suit simplement son cours?

Les pêcheurs de l'Île-du-Prince-Édouard avec qui je m'entretiens prétendent que c'est lié à une pénurie de poissons de fond qui consomment une énorme quantité de larves de homard. En l'absence de grosses morues, on peut s'attendre à ce que les larves survivent en plus grand nombre. Est-ce que nous nous acheminons vers une nouvelle relation positive-négative où, s'il y a de la morue dans le golfe, le homard diminue? Il faut encore une fois appeler les scientifiques à la rescousse. Ils font de leur mieux, les pauvres, mais ça reste encore un peu de la magie noire.

Le sénateur Landry: Des pêcheurs m'ont dit que les petits homards qu'ils rejettent n'atteignent jamais le fond.

M. Bulmer: La morue les mange avant qu'ils descendent.

Le sénateur Landry: La trappe d'évacuation est utile en ce sens, mais le petit homard ne veut pas sortir.

M. Bulmer: En fait, les scientifiques font de leur mieux pour comprendre et les gestionnaires des pêches, de leur mieux pour fixer le bon quota.

Cela me dérange toujours d'entendre dire qu'il y a une espèce de dessein politique pour mettre les pêches de l'Atlantique au pilori. C'est du révisionnisme. Tout le monde a toujours voulu avoir un secteur des pêches durable et pratiquer la conservation. Nous consacrons beaucoup d'argent à cette fin. Nous faisons de notre mieux. Toutefois, nous sommes loin d'être parfaits. Que nous soyons dans l'industrie, les sciences ou la gestion des pêches, nous faisons tous l'impossible pour pratiquer cette magie noire. Je suis outré quand je vois dans un journal quelqu'un qui affirme savoir exactement pourquoi la pêche au homard a diminué de 9 p. 100 l'année dernière dans la région atlantique. Je n'y crois rien.

The Chairman: You have just given us a great quote, “the practice of the black art”.

Senator Robertson: I should like to go back to what I perceive as you advocating fisheries based on property rights, which you qualify by saying “wherever it would improve harvesting efficiency and supply conditions”. When you speak of efficiency, what do you mean?

Mr. Bulmer: Cost efficiency, senator. We must give people the ability to be as cost effective as they can.

In these global quota fisheries, we manage by length of the boat. The quota is set at X amount for a certain gear type up to 45 feet, and then there is a Y volume for boats bigger than that but less than 65 feet, et cetera. What you end up with is what people call the pregnant 44-foot 11s. They are one inch short. They are so wide and so deep that one wonders how they can stay afloat. You put the biggest engine in them and you can haul the biggest possible net.

We have draggers off South West Nova. A guy tells me they will out-kill any trawler that National Sea ever owned in terms of actual fish-killing power. If you can get enough horsepower in there to tow the biggest engine, the fact that the boat is only 65 feet long only becomes one factor in its ability to harvest.

You can give someone 100 tonnes of quota and tell them to fish it cost efficiently. The great example of that is the B.C. halibut fishery I noted earlier. Under these global quotas, the halibut fishery used to last four days. They would take two crews out and fish 24 hours a day. On some of the boats, they did not even stop to gut the fish. As the long line was coming over the side, they just cut the fish and put them into the hold with the hook still in and kept going out the other side because they knew they had four days to get as much halibut as they could.

It all must come to shore in four days. Obviously you market about 2 per cent of it fresh and 98 per cent would go to the freezers. They put in quotas. The people now fish for nine months. They market it themselves, and their incomes have gone up 40 per cent. It goes to the market fresh. In bad storms they do not risk life and limb by going out. If they think that the December market is the best market price for halibut, then they put a little more effort into capturing that market return.

I must tell you that the processors are probably the most unhappy people around that fishery because 98 per cent of the catch does not come to them to be handled and frozen. That fishery has built a whole new market and a whole new return from the marketplace. But, hey, if I were an economist, I would tell you that it is now cost-effective. The fishermen do not need the biggest boats with the most crew to fish the fastest so as to end up with a frozen product to give you the least market return to net dollar for yourself.

Le président: Vous venez d'employer une expression formidable, «pratiquer cette magie noire».

Le sénateur Robertson: J'aimerais revenir sur l'impression que j'ai eue que vous êtes en faveur d'une pêche fondée sur le droit de propriété, mais avec réserve puisque vous dites «dans la mesure où cela améliorerait l'efficacité de la récolte et les conditions d'approvisionnement». Qu'entendez-vous par efficacité?

M. Bulmer: Je veux parler de rentabilité, madame. Il faut donner aux gens la possibilité d'être aussi rentables que possible.

Dans les pêches à quota global, nous fonctionnons selon la longueur du bateau. Le quota est de tant pour un certain type de bateau jusqu'à concurrence de 45 pieds, puis de tant pour des bateaux plus gros mais en deçà de 65 pieds, et cetera. On en arrive ainsi à ces bateaux de 44 pieds 11 pouces au ventre rond. Avec juste un pouce en moins, ils sont si larges et si profonds qu'on se demande comment ils peuvent flotter. On y installe le moteur le plus puissant possible, ce qui leur permet de traîner le chalut le plus gros possible.

Il y a des chalutiers au large de South West Nova. Quelqu'un m'a dit qu'ils sont de beaucoup supérieurs à ceux que National Sea a jamais pu avoir pour ce qui est de leur puissance de capture. Quant on peut avoir suffisamment de chevaux-vapeur pour tirer le plus gros des moteurs, le fait que le bateau ne mesure que 65 pieds ne constitue que l'un des facteurs de sa capacité de pêche.

On peut donner à quelqu'un un quota de 100 tonnes et lui dire de faire une pêche rentable. Le meilleur exemple, c'est la pêche au flétan dont j'ai parlé en Colombie-Britannique. En vertu des quotas globaux, la pêche au flétan durait quatre jours. Deux équipages pêchaient sans arrêt pendant 24 heures. Sur certains bateaux, on ne prenait même pas le temps d'éviscérer le poisson. Quand une ligne mordait d'un côté, on coupait le poisson et on le lançait dans la cale avec l'hameçon, puis on se précipitait de l'autre côté en sachant qu'on n'avait que quatre jours pour prendre tout le flétan possible.

Tout devait être débarqué en quatre jours. Bien sûr, on ne vendait frais que 2 p. 100 des prises, le reste devant être congelé. Puis on a établi des quotas. Les gens peuvent maintenant pêcher pendant neuf mois. Ils s'occupent eux-mêmes de la mise en marché et leur revenu a grimpé de 40 p. 100. Le poisson est vendu frais. Par gros temps, les pêcheurs ne risquent plus de perdre la vie ou un membre en prenant la mer. S'ils croient que les prix du marché sont meilleurs en décembre pour le flétan, ils font un peu plus d'effort pour en profiter.

Laissez-moi vous dire que les transformateurs sont probablement les plus malheureux de cette pêche parce qu'ils n'ont plus 98 p. 100 des prises à traiter et à congeler. Il s'est créé un tout nouveau marché du flétan et son rendement est aussi tout neuf. Si j'étais économiste, je ne manquerais pas de dire que cette pêche est devenue rentable. Les pêcheurs n'ont plus besoin de bateaux énormes avec un équipage nombreux pour pêcher au plus vite et offrir finalement un produit congelé au rendement du marché le plus faible en regard de leurs dépenses.

Senator Robertson: I have another question on this property rights based fishery. If I understand you correctly, you argue that some objections to the rights-based approach have merit. Would you just review that side of it again?

Mr. Bulmer: First, we do not say it is a blanket policy. There are fisheries where input controls are used to manage the lobster. Your control is 275 traps per licence. There again, you do not tell the guy with that licence whether the boat should be 100 feet long or 40 feet long because you are controlling the pressure on the stock by how many traps he can put on the bottom. In my estimation, there is no sense overlaying that with an individual. There are fisheries where that is probably not an appropriate kind of management technique.

The concern people have is one of corporate concentration. In some cases that concern could be legitimate, and therefore you control it by policy. You could stipulate who can own them or to what degree they can concentrate. Again, DFO can do its homework and set all of this up as a policy framework. They must be conscious of enforcement and high grading.

I do not agree that you must put someone on every boat because, as Senator Landry said, if you get 10 boats fishing within a mile of each other, one boat is catching nothing but fish this long and everyone else is catching a mix. Guess what? It is probably statistically inaccurate to assume that every fish that boat caught was that long.

You could implement some kind of scheme on a percentage basis to get a sense of whether there is cheating going on, et cetera.

By the way, more and more fish are moving through dock-side monitors where there is an independent monitor neither employed by the fisherman nor by the processor buying the fish. The monitor is in between. Also, he does a count of weights and fish sizes. Some incremental enforcement costs perhaps go with it, but they are not insurmountable in my opinion.

Senator Robertson: Do the courts tend to view traditional fishing licences as properties? Someone gave me an example within the meaning of the Bankruptcy Act, but is a fishing licence like property in the court's eye?

Mr. Bulmer: This gets complicated. On the West Coast, as I understand it, you buy a personal fishing licence, but your actual species licence goes with the vessel. If you buy a boat out there, you can get the licence. However, in Atlantic Canada, the individual owns the licence and the individual can go bankrupt. Technically, the licence has no economic value in spite of the fact that, as you say, people will become owners thereof indirectly.

In fact, I know that the Government of Nova Scotia tried to impose that through their loan board. Before they would lend a fisherman money, the fisherman had to pledge his licence. If he did not make his payments and they came to seize his boat, the licence would not go with it. That did not stand up in a court challenge.

Le sénateur Robertson: J'ai une autre question sur la pêche reposant sur le droit de propriété. Si je vous ai bien compris, certaines objections à cette formule seraient fondées. Pourriez-vous reparler brièvement de cet aspect?

M. Bulmer: D'abord, nous ne disons pas que c'est une formule à toute épreuve. Dans certaines pêches, comme le homard, il y a des mécanismes de contrôle. Chaque permis est pour 275 cages. Il ne s'agit pas de dire au titulaire du permis que son bateau doit mesurer 100 ou 40 pieds de longueur, parce que la pression sur les stocks est contrôlée par le nombre de cages qu'il peut déposer au fond de l'eau. Il serait insensé d'ajouter à cela le quota individuel. Il y a des pêches pour lesquelles cette méthode de gestion ne convient sans doute pas.

Ce que les gens craignent, c'est la concentration des entreprises. Dans certains cas, il s'agit d'une préoccupation légitime et une politique de contrôle aurait du bon. On peut stipuler qui peut posséder une entreprise et jusqu'où la concentration peut aller. Le MPO doit faire son travail et tout prévoir dans une politique cadre. Il doit se préoccuper des mesures d'application et de l'écramage.

Je ne suis pas d'accord avec l'idée du sénateur Landry de placer un observateur sur chaque bateau, car s'il y avait dix bateaux de pêche à un mille de distance l'un de l'autre et que l'un attrapait des poissons de telle longueur et que tous les autres avaient des prises de diverses longueurs, qu'est-ce qui se produirait? Il serait probablement inexact, du point de vue statistique, de supposer que tous les poissons de ce bateau sont de même longueur.

On pourrait probablement trouver un mécanisme basé sur un pourcentage afin d'établir s'il y a de la fraude, et ainsi de suite.

À propos, de plus en plus de prises passent par la surveillance à quai, entre les mains d'un contrôleur indépendant qui n'est pas au service du pêcheur ni du transformateur. C'est un intermédiaire. Il enregistre le poids et la taille des poissons. Cela entraîne peut-être des frais de mise en application supplémentaires, mais j'estime qu'ils ne sont pas excessifs.

Le sénateur Robertson: Est-ce que les tribunaux tendent à considérer les permis de pêche traditionnels comme un bien? On m'a donné un exemple d'interprétation en vertu de la Loi sur la faillite, mais un permis de pêche est-il perçu comme un bien devant la justice?

M. Bulmer: Cela devient compliqué. Je crois savoir que sur la côte ouest, le pêcheur achète un permis de pêche personnel mais le permis concernant l'espèce va avec le bateau. Si vous achetez un bateau, vous pouvez obtenir le permis. Toutefois, dans l'Atlantique, c'est le pêcheur qui possède le permis, et il peut faire faillite. En principe, le permis n'a pas de valeur économique même si, comme vous le dites, le pêcheur en devient indirectement propriétaire.

En fait, je sais que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a tenté d'imposer cela en vertu de son office de prêt. Pour obtenir un prêt, le pêcheur devait donner son permis en garantie. S'il ne remboursait pas et que son bateau était saisi, le permis ne pouvait pas être saisi. Cette mesure a été invalidée lors d'une contestation judiciaire.

You can go bankrupt, lose your vessel, and leave your loan board swinging, but you still have your groundfish licence in your pocket.

The Chairman: I should like to note for committee members that a few visitors have decided to come in for a few minutes and see how a Senate committee operates. This is one of the better committees, by the way. These are young students from the Forum for Young Canadians.

Welcome to the committee. I hope you enjoy the deliberations.

Senator Petten: We have heard fears expressed that ITQs will eventually disrupt local economies and communities. If they are transferred across coastal areas, given that ITQs belong to the licence holder and not to communities, is this a legitimate concern?

Mr. Bulmer: If the policy was that they could move geographically, sure, no question. There is a possibility.

I guess I should probe a little bit here. Again, I do not think this fishery could withstand a community allocation approach, whether you actually give the community the licence or tell the community that 14 licences must fish from this port.

Folks, let me tell you that I do not think people even think about it. With respect to small craft harbours, do you know how much the commercial fishery and small boat fishery in Canada have depended over the years on keeping the wharf structure up so they have some place to tie up and off-load? As budgets go down, that disappears.

I cannot conceive of a day 15 years up the road where we will be off-loading fish in as many places as we do in 1995. Again, given the economics of the fishery — because the fishery must pay for it — I do not think it can afford to keep up 1,300 small craft harbours around Atlantic Canada. I do not know if anyone is thinking about it or worrying about it. I am not even sure if fishermen have begun to focus on it. However, I will tell you that it is one of those sorts of economic realities that will pitch in.

I think, yes, if you just had these quotas moving up and down geographically, they would have impacts. However, I think many other things over the next decade will impact as well on where the fish gets off-loaded. The Newfoundland government is involved in setting up this board. They have decided there are 50 per cent too many fish processing plants in Newfoundland. The experience has been that there are mostly one per town. One can contemplate that if, over the next five years, there is a program to close 50 per cent of the plants, 50 per cent of the towns will not have the economic base that paid for their skating rinks and picking up their garbage. In most of those towns, the number one economic generator was the boat, the fish, the net, the gas, the plant, the welder and the trucker. All of that spin-off economic activity came to those communities from landing a pound of fish. As you make the decision that plants must go, you will see that people will either drive to work or be bussed or change their lifestyles. That is all ahead of us in the fisheries unless you contemplate some way that

Si vous faites faillite, que vous perdez votre bateau et ne remboursez pas votre office de prêt, vous gardez quand même en poche votre permis de pêche.

Le président: Je signale aux membres du comité que des visiteurs ont décidé de venir voir pendant quelques minutes comment fonctionne un comité sénatorial. Ils ont choisi l'un des meilleurs, soit dit en passant. Ce sont des étudiants du Forum pour jeunes Canadiens.

Vous êtes les bienvenus. J'espère que nos délibérations vont vous intéresser.

Le sénateur Petten: Apparemment, on craint que les QIT dérangent les économies locales et les collectivités. Si quelqu'un était transféré dans une autre zone côtière, cette crainte serait-elle légitime étant donné que le permis appartient à l'individu et non à la collectivité?

M. Bulmer: Si la politique prévoit le changement de région, c'est certain. La possibilité existe.

Je devrais apporter quelques précisions. Je ne pense pas, encore une fois, que cette pêche pourrait résister à une approche communautaire selon laquelle le permis serait attribué à la collectivité ou, encore, on viendrait dire à la collectivité que son port aura 14 permis de pêche.

Si vous voulez mon avis, ce n'est même pas envisageable. En ce qui concerne les ports pour petites embarcations, savez-vous dans quelle mesure la pêche commerciale et la pêche dans des petits bateaux dépendent depuis longtemps, au Canada, de l'entretien du quai afin qu'ils puissent s'amarrer et débarquer leurs prises? Au fur et à mesure des compressions budgétaires, ce n'est plus le cas.

Je ne peux pas imaginer un seul jour au cours des 15 dernières années où on aurait débarqué le poisson dans autant d'endroits qu'en 1995. Compte tenu de l'économie des pêches — de l'obligation de payer — je ne pense pas que le secteur puisse se permettre d'entretenir les 1 300 ports pour petites embarcations du Canada atlantique. J'ignore si l'on y songe ou si l'on s'en inquiète. Je ne sais même pas si les pêcheurs ont commencé à s'y intéresser. Pourtant, je vous dirai que c'est l'une des réalités économiques auxquelles il faudra s'atteler.

Je pense, en effet, que si les quotas devaient se déplacer d'un endroit à l'autre, cela aurait des conséquences. Cependant, beaucoup d'autres choses auront aussi des conséquences dans la prochaine décennie sur l'endroit où les prises seront débarquées. Le gouvernement de Terre-Neuve est en train de créer un office. Ils ont décidé que la moitié des usines de transformation de la province sont de trop. Il y en a à peu près une par municipalité. On peut s'attendre à ce que d'ici cinq ans, s'il y a un programme pour fermer la moitié des usines, la moitié des municipalités n'auront plus de base économique pour payer leur patinoire et le ramassage des déchets. Le moteur économique numéro un de ces municipalités, c'était le bateau, le poisson, le filet, l'essence, l'usine, le forgeron et le camionneur. Toute cette activité économique secondaire, les municipalités la devaient au débarquement d'une livre de poisson. Si la décision est prise de fermer certaines usines, vous verrez les gens se rendre au travail en voiture, en autobus, ou modifier leur mode de vie. Voilà ce qui

we can keep it the way it is and send enough money that it never needs to change. If that does not happen — and I do not see that being on — then we are looking at some pretty dramatic changes in the Atlantic region, and we are just arguing that here is one more impact of many, this quota system, that must be reviewed.

Senator Robertson: Most of us who live in the Atlantic generally have not considered fishing villages as single industry towns the way the mining industry and other industries have. I think we must change our thinking from what we all know now so that we all say it is too bad when a mine runs dry and the people must do something else or move on. We have never considered that particularly. We have been avoiding that with the fishery, but the time has come. I agree with you that it is a different circumstance.

Senator Petten: Just to follow along on that particular thought, would you look at supporting the notion of community-based fisheries co-management as an alternative to privatization?

Mr. Bulmer: No, Senator Petten. I would see that as one more step toward a social fishery. You would need the wisdom of Solomon to deal with it. Take the 10,000 tonnes that is being contemplated in 3PS. You would have to decide which fishermen could fish and how much of it would be for gill nets and how much for mobile gear. You would have to say, "Five of you will land 50 tonnes over here and five of you will land 50 tonnes over there." Then you would have to try and open a fish plant and operate it for half a day. As well, we are getting into this current EI system of bundling, and you could not even get people to come to work for a one-day fishery. In my view, that just adds one more level of complexity to management. If your objective is that somehow we will protect all the towns, then yes; but, if your objective is to make it a business and make it a net tax contributor to the economy of Canada, coastal community quotas as a concept will be a step backwards.

Senator Petten: I am sure you have heard that if the fishery recovers in two years or three years or whenever — and we all hope it does — we will employ then maybe a third or half of the people involved in the industry before. How would you react to that?

Mr. Bulmer: Less people. Fifty per cent was the number quoted all over the media from a myriad of sources. I think someone picked that out of the air. I do not think anyone knows what the number is, but it will be less. It will be less just because in the interim period the government bought up a bunch of licences. Mr. Cashin says that he thinks he has taken about 9-per-cent harvesting capacity out of the business in that interim period. That in itself was a step towards change and less people being in the business. As I say, if we are to bear all of these costs, then we must have cost efficiencies, which makes an argument for capacity reduction, both on the water and on shore.

nous attend dans le secteur des pêches à moins de trouver le moyen de le conserver tel qu'il est et de lui accorder assez d'argent pour qu'il n'ait jamais besoin de changer. Sinon — et cela ne me semble pas être en train de se produire — nous devons nous attendre à des changements assez radicaux dans la région de l'Atlantique et nous prétendons simplement que cette conséquence, découlant du système de quotas, est l'une de celles, nombreuses, qu'il nous faut examiner.

Le sénateur Robertson: La plupart de ceux d'entre nous qui sommes de la région de l'Atlantique n'ont jamais considéré les villages de pêcheurs comme des municipalités à industrie unique au même titre que l'industrie minière, entre autres. Je pense que nous allons devoir changer d'attitude, comme lorsqu'une mine ferme et que nous disons que c'est dommage parce que les gens devront déménager ou se trouver un autre travail. Nous n'avons jamais envisagé la question de cette façon. On a toujours repoussé cette idée à propos des pêches, mais le moment est venu. Je suis d'accord avec vous que la situation est maintenant différente.

Le sénateur Petten: Pour poursuivre cette idée, songeriez-vous à appuyer le principe de l'autogestion des pêches par la communauté comme solution de rechange à la privatisation?

M. Bulmer: Non, sénateur. Ce serait pour moi une autre étape vers la collectivisation. Il faudrait avoir la sagesse de Salomon pour gérer tout cela. Prenons les 10 000 tonnes qu'on prévoit pêcher dans la zone 3PS. Il faudrait établir quels sont ceux qui pourront pêcher et quelles proportions seront attribuées aux filets maillants et aux engins mobiles. Il faudrait leur dire: «Cinq d'entre vous vont débarquer 50 tonnes ici et cinq autres, 50 tonnes là». Ensuite il faudrait essayer d'ouvrir une usine et de la faire fonctionner pour une demi-journée. Ça ressemblerait au système de groupage actuel de l'IE, et les gens ne voudraient même pas travailler pour une journée de pêche. À mon avis, on ne ferait qu'ajouter un autre degré de complexité à la gestion. Si votre objectif est de protéger en quelque sorte toutes les municipalités, alors oui; mais si c'est pour faire du commerce et pour que la pêche contribue sous forme d'impôts nets à l'économie canadienne, la notion de quotas communautaires pour la pêche côtière est rétrograde.

Le sénateur Petten: Vous avez sûrement entendu dire que si la pêche reprend dans deux ou trois ans ou que sais-je — et nous espérons tous une reprise — nous n'emploierons alors que le tiers ou la moitié de ceux qui travaillaient auparavant dans ce secteur. Qu'en pensez-vous?

M. Bulmer: Encore moins de personnes. Dans les médias, on a parlé de la moitié en attribuant le chiffre à toutes sortes de sources. Quelqu'un l'a probablement inventé. Je ne pense pas que quiconque le connaisse, mais ce sera moins. Le chiffre sera inférieur parce que pendant la transition, le gouvernement a racheté une foule de permis. D'après M. Cashin, il aurait réduit la capacité de pêche d'environ 9 p. 100 pendant cette période. C'était en soi une étape vers le changement et la réduction du nombre de travailleurs. Je le répète, si nous devons assumer la totalité des coûts, il faut alors viser la rentabilité, ce qui est un argument en faveur de la réduction de la capacité aussi bien en mer qu'à terre.

Senator Landry: When you mentioned the four-day fishery on the West Coast, I think it proves that sometimes a change can be good for the industry. When the lobster licences were attached to the fishermen instead of the boats, I objected to that some 20 years ago during Roméo LeBlanc's days. What I said in a letter I wrote at that time was that all you are doing is helping the bums of the industry, because for responsible fishermen, it does not matter where the licence is attached. We have lost some money. We have had fishermen grab a licence and they say, "I will keep the licence; take the old boat and do what you want with it."

Senator Stewart: As the witness said, we have had the 200-mile economic zone now for almost 20 years. Very soon after Canada acquired this 200-mile economic zone, some of the major fish companies were in very serious trouble. Now, I do not know whether we can set aside the world market condition where we are selling our fish abroad, but let us assume that we could set that aside. If we had to do it all over again, what would we do? To come at it another way, what did we do that we ought not to have done or we ought not to repeat? Was it a matter of excessive competition having the effect of putting too much supply on the market and thus driving down the price and the profit? Was it that we went to techniques which were damaging to the stocks or that we caught all the fish that were in the net rather than catching a specific fish on a hook as in the old days? Can you grapple with that?

Mr. Bulmer: Without wandering over all the impacts on the fishery, I guess the one outstanding driving force that has existed since the 200-mile limit was instituted has been to maximize employment in the fishery. Many people have used the phrase "the employers are of last resort." Through those early years and right up into the mid-1980s, anyone was accommodated if they came in the door and said, "I will create 50 jobs, and all I need is a subsidy and some help to get me going." That is how the capacity was created. However, no one ever stopped to ask where they would get the raw material. The absolute peak was in 1987. The maximum landings of fish or total volume landed in Canada from 1978 to 1987 was up 27 per cent. That was a net benefit from the 200-mile limit.

Of course, federally registered fish plants over the same period went from 509 to a little over 1,000. Never mind that the 509 probably had an increased capacity with technology, better freezing and better this, that and the other.

The whole issue was jobs. Everything else flows from jobs.

What was the implication of UI? Did UI and the supplementing of income stimulate jobs? What was the impact on a plant that used to operate 30 weeks if four more plants were now having to share the resource? The guy who used to operate 30 weeks then would need to scale back to being a 12- or 15-week plant because there was not enough resource to keep him going for 30 weeks.

Le sénateur Landry: Quand vous avez parlé de la pêche de quatre jours sur la côte Ouest, il me semble que c'était la preuve qu'un changement peut être bénéfique pour l'industrie. Lorsque les permis de pêche au homard étaient attribués aux pêcheurs plutôt qu'aux bateaux, je m'y étais opposé il y a 20 ans, à l'époque de Roméo LeBlanc. Dans une lettre que j'avais alors écrite, je disais que cela se résumait à aider les bons à rien de l'industrie parce que, pour les pêcheurs responsables, peu importe à quoi le permis est rattaché. Nous avons perdu de l'argent. Il y a des pêcheurs qui se sont emparés d'un permis et qui disent: «Je garde le permis; faites ce que vous voulez de mon vieux bateau».

Le sénateur Stewart: Comme l'a dit notre témoin, nous avons la zone économique de 200 milles depuis presque 20 ans. Très peu de temps après que le Canada en ait fait l'acquisition, quelques-unes des grosses pêcheries étaient en très grave difficulté. Je ne sais pas dans quelle mesure on peut faire abstraction du marché mondial quand on vend notre poisson à l'étranger, mais supposons qu'on le puisse. Si c'était à recommencer, que ferions-nous? Autrement dit, qu'avons-nous fait que nous n'aurions pas dû faire ou qu'il ne faudrait pas répéter? Est-ce que c'était une question de concurrence excessive ayant eu pour effet d'inonder le marché et de réduire les prix et les bénéfices? Est-ce parce que nous avons adopté des techniques néfastes pour les stocks ou pris tout le poisson attrapé dans le filet au lieu de pêcher à l'hameçon une espèce particulière comme au bon vieux temps? Pouvez-vous nous dépêtrer?

M. Bulmer: Sans vouloir m'aventurer dans toutes les conséquences de la pêche, je dirais que l'objectif primordial depuis l'entrée en vigueur de la zone de 200 milles a été d'accroître au maximum l'emploi dans ce secteur. Les gens disaient couramment que les employeurs étaient leur «dernier recours». Dès le début et jusque vers le milieu des années 80, quiconque se présentait en disant: «Je vais créer 50 emplois et tout ce dont j'ai besoin c'est d'une subvention et d'un peu d'aide pour démarrer». C'est ainsi que la puissance s'est bâtie. On ne s'est jamais demandé d'où proviendrait la matière première. Le sommet a été atteint en 1987. Le maximum des prises débarquées ou le volume total s'est accru de 27 p. 100 au Canada entre 1978 et 1987. C'était carrément grâce à la zone de 200 milles.

Bien entendu, les usines de transformation du poisson d'ordre fédéral ont augmenté pendant cette période de 509 à un peu plus de 1 000. Peu importe que les 509 aient été probablement supérieures du point de vue de la technologie, de la congélation et ainsi de suite.

L'élément crucial, c'était les emplois. Tout en découle.

Quel a été le rôle de l'assurance-chômage? Les prestations d'A-C et de supplément du revenu ont-elles stimulé l'emploi? Pour une usine qui avait l'habitude de fonctionner pendant 30 semaines, quel a été l'effet de l'ouverture de quatre autres usines qui devaient se partager la ressource? Celui dont l'usine fonctionnait pendant 30 semaines a dû réduire ses activités à 12 ou 15 semaines parce que la ressource n'était plus assez abondante.

Once you start focusing on the objective of using this raw material to maximize jobs, from that come all kinds of spin-off policies, such fishery policy, allocation policy, subsidy of capacity policy. It then spins through issue after issue in the fishery.

Senator Robertson: With our reduced stocks and all the problems in the fishery, can you tell me the impact that free trade has had on the economics of the fishery? Are we doing enough with value-added in our plant structures or could we do more?

Mr. Bulmer: The fish industry is 80 per cent export oriented. About 60-plus per cent of that goes to the United States. The first answer is that we are free traders everywhere in the world because when 80 per cent of your business comes from exporting, you cannot be against anyone closing a market, whether it is the United States or Europe or whatever. We are free traders.

Let me then take it to the free trade agreement. Sixty per cent of our business is in the U.S. There is no question that the potential benefit exists for us to do more value-added because the tariff is coming off. In the 1970s, the big companies all set up branches in the United States and developed whole businesses down there because there was such a tariff against value-added products and there was nothing against the cod block. You exported the block to yourself in the United States tariff free, and you did your fish sticks. In other words, we probably lost an opportunity to have a whole value-added business in Canada because it does not cost any more to truck the fish stick than it does to truck the block to yourself on the other side. Our industry could have benefited from free trade with the United States even earlier. We are finding that we are bringing herring back out of the northeast United States and putting it through Connors, as an example, in New Brunswick. They depend for whole parts of the year on accessing raw material. The salt fish industry in Nova Scotia brings big pollack up from the United States, salts and dries it in Nova Scotia, and then re-exports it to Spain, Portugal or what have you.

I cannot think of any example where the free trade agreement has not been beneficial to the Canadian fishing industry. The West Coast fishery depended so heavily on being a canned industry. That did not move to the United States because Alaska of course was a major canner of salmon. They depended on the U.K., on Australia, et cetera. Since the free trade agreement, we have seen that as much as 20 per cent of the salmon business is salmon in other forms. That is now moving into the United States. They are less dependent on an older technique now. In the U.S., they are building whole new businesses using their salmon. I am sure a big chunk of that came out of the tariffs coming off all of those kinds of products under North American free trade.

In spite of the peso, I am asking my people to stay focused on Mexico, which offers a tremendous opportunity. We do not buy a pound of tuna from there. They are one of the biggest canners of tuna in the world. Importers could see a whole growth business there in two-way trade.

Quand on se met à utiliser la matière première dans le but de créer le plus d'emplois possibles, cela donne lieu à toutes sortes de politiques secondaires comme sur la pêche, la répartition, les subventions. Et cela se répercute sur tous les aspects des pêches.

Le sénateur Robertson: Compte tenu de la réduction des stocks et de tous les problèmes du secteur, pouvez-vous me dire quelles ont été les conséquences du libre-échange sur l'économie? Est-ce que nos usines produisent assez de valeur ajoutée ou pourrait-on faire mieux?

M. Bulmer: L'industrie des pêches est orientée à 80 p. 100 sur l'exportation. Environ 60 p. 100 est destiné aux États-Unis. Je répondrai d'abord que nous sommes libres-échangistes dans le monde entier car, puisque nous exportons 80 p. 100 de notre produit, nous ne pouvons pas nous opposer à une fermeture de marché que ce soit aux États-Unis, en Europe ou ailleurs. Nous faisons du libre-échange.

Parlons maintenant de l'Accord de libre-échange. Nous réalisons 60 p. 100 de notre commerce aux États-Unis. Il n'y a aucun doute que nous aurions intérêt à faire davantage de valeur ajoutée parce que le tarif est en train d'être aboli. Dans les années 70, les grosses compagnies ont toutes ouvert des succursales aux États-Unis et y ont développé des entreprises à part entière parce que les produits à valeur ajoutée étaient assujettis à un tarif mais non la morue en bloc. On pouvait l'exporter à soi-même aux États-Unis sans payer de tarif et la transformer là-bas en bâtonnets. Autrement dit, nous avons sans doute perdu l'occasion de monter ici des usines à valeur ajoutée, parce que ça ne coûte pas plus cher de transporter par camion des bâtonnets de poisson que de s'exporter à soi-même le poisson en bloc. Notre industrie aurait pu profiter plus tôt du libre-échange avec les États-Unis. Actuellement, on fait venir le hareng du nord-est des États-Unis pour le transformer ici, comme dans le cas de Connors au Nouveau-Brunswick. Ils doivent pendant une longue partie de l'année avoir accès à la matière première. En Nouvelle-Écosse, l'industrie du poisson salé importe des États-Unis de la goberge de bonne taille pour la saler et sécher en vue de l'exporter ensuite en Espagne, au Portugal et ailleurs.

Je ne trouve pas d'exemple où l'Accord de libre-échange n'ait pas été profitable à l'industrie canadienne des pêches. Sur la côte ouest, on dépendait énormément de la mise en conserve. L'industrie ne s'est pas déplacée aux États-Unis à cause, bien sûr, de l'importance de l'Alaska dans la mise en conserve du saumon. L'Ouest était donc axé sur le Royaume-Uni, l'Australie, et cetera. Depuis la conclusion de l'accord, jusqu'à 20 p. 100 de l'industrie du saumon se fait sous une autre forme. On vend maintenant aux États-Unis. Les transformateurs dépendent moins de l'ancienne technique. Il y a tout un nouveau commerce américain du saumon canadien. Je suis persuadé que c'est en grande partie grâce à l'abolition du tarif sur tous ces divers produits en vertu de l'ALÉNA.

Malgré le peso, j'incite mes gens à demeurer concentrés sur le Mexique qui présente de formidables possibilités. Nous n'achetons pas la moindre livre de thon du Mexique. Ils sont les plus gros producteurs au monde de thon en conserve. Nos importateurs pourraient développer là-bas tout un nouveau commerce à deux voies.

The Chairman: Mr. Bulmer, you mentioned the lobster fishery as being one of those types of fisheries where you did not need ITQs. Others have used the example but I do not know if they realize that this is one of the very few fisheries that does not have a TAC — a total allowable catch. It would be difficult to have an ITQ without that.

You also mentioned that estimating the biomass out there is a black art. I would like to refer to what happened when ITQs were first introduced in 1989 in southwestern Nova Scotia. Things seemed to be going along quite well until September when the scientists realized that the total allowable catch was in fact not what they had estimated it should be. The DFO subsequently, in September, slashed the quotas. What happened was it rewarded those people in the ITQ sector who had rushed for the fish, and it punished those people who had used the first nine months to overfish.

I am wondering whether this might not be one of the downsides of what ITQs were supposed to be — security of access to the fish in order to spread things out and become a more market efficient operation. Given ITQs and the reality of practicing a black art or not knowing how many fish are out there, are we benefiting from this practice? If the DFO can come in at any time during the year and cut, are we not in a situation where people will rush to catch the fish even with ITQs?

Mr. Bulmer: I do not think there is anyone in the fishery, hopefully, who does not think that conservation and sustainability for the long term is where it is at. If that requires a fisheries management decision in mid-season which has negative economic implications on a business or a harvester, they will have to live with it.

The Chairman: No one will disagree with it.

Mr. Bulmer: Yes. Therefore, I would not throw the baby out with the bath water on the spectre that occasionally you might have to come in and close the fishery mid-season and that if a fisherman was not catching his quota right up front, he would have the most to lose. As I say, conservation, sustainability in the long term and the benefit of ITQs are concepts that ensure that businesses will be there year after year.

Again, if we have economic units out there, any business will experience downturns. If you have some financial health so that you can sustain that kind of one-time phenomenon for the benefit of having your quotas for the next five years, I think as a business person, whether you are a harvester or not, you would accept that as a good business.

I would like to clarify that little “black art” reference. The black art comes from the fact that this is not a biomass and it is not science. You put it all into a ball of wax. Do not let me leave the idea that I am somehow saying scientists do not know what they are doing. I am saying scientists do the best job they can. Given that information, fish managers do the best job they can to allocate it and set the right tack. From there, enforcement people try to police it. Even politicians, in spite of wanting jobs and economic growth, do not set themselves up to say, “Let us destroy the fishery this year.” The mix of all of those less than precise concepts then makes the whole thing a black art. Then one day

Le président: Monsieur Bulmer, vous avez dit que la pêche au homard est l'une de celles qui n'ont pas besoin des QIT. D'autres ont aussi utilisé cet exemple, mais j'ignore s'ils sont conscients du fait que c'est l'une des rares pêches qui n'est pas assujettie au TAC ou total des prises admissibles. Ce serait difficile sans cela d'avoir un QIT.

Vous avez aussi affirmé que ce serait de la magie noire que de chercher à évaluer la biomasse. J'aimerais rappeler ce qui s'est produit dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse lorsque les QIT sont entrés en vigueur en 1989. Tout semblait très bien se passer jusqu'à ce que, en septembre, les scientifiques découvrent que le total des prises admissibles ne correspondait pas à ce qu'ils avaient prévu. Par conséquent, en septembre, le MPO a réduit les quotas. Il s'est trouvé, en fait, à récompenser les pêcheurs visés par un QIT qui s'étaient précipités sur le poisson, et à punir ceux qui avaient passé les neuf premiers mois à faire de la surpêche.

Je me demande si ce ne serait pas l'un des inconvénients de ce que visent les QIT — la sécurité d'accès au poisson dans un but d'équilibre et pour que la pêche devienne une activité plus rentable. Compte tenu des QIT et de ce que c'est que de pratiquer la magie noire ou de ne pas savoir combien il y a de poisson, est-ce que cette pratique est avantageuse? Si le MPO peut en tout temps réduire les quotas, les pêcheurs ne vont-ils pas se précipiter pour attraper du poisson malgré les QIT?

M. Bulmer: Je ne pense pas, du moins je l'espère, que qui que ce soit dans le secteur puisse ignorer que nous en sommes à la conservation et au caractère durable des pêches à long terme. Si cela oblige les gestionnaires des pêches à prendre en pleine saison une décision aux conséquences économiques négatives pour le pêcheur ou le transformateur, ces derniers devront s'y faire.

Le président: Personne ne peut être en désaccord.

M. Bulmer: En effet. Par conséquent, ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain à la seule idée qu'on puisse parfois, en pleine saison, être obligé de fermer la pêche de sorte que le pêcheur qui n'aurait pas déjà pris son quota serait le grand perdant. Je l'ai dit, ce sont la conservation, la durabilité à long terme et les bienfaits des QIT qui permettront au commerce de se poursuivre d'année en année.

S'il y a des entités économiques dans la région en cause, bien sûr qu'elles en subiront les conséquences. Mais si la santé financière est assez bonne pour supporter un phénomène ponctuel de ce genre afin qu'il puisse toujours y avoir des quotas dans cinq ans, il me semble que tout commerçant, y compris les pêcheurs, devrait estimer que c'est judicieux.

Laissez-moi revenir sur le terme «magie noire». Il ne s'agit pas ici de la biomasse ou de la science. Vous avez tout mis dans le même panier. Ne me faites pas dire que les scientifiques ne savent pas ce qu'ils font. Je dis plutôt qu'ils font de leur mieux. Les gestionnaires des pêches s'inspirent ensuite du savoir scientifique pour répartir de leur mieux les quotas et faire en sorte que tout fonctionne. Les responsables de l'application du règlement s'acquittent à leur tour de leur travail. Même les politiciens, qui veulent avant tout des emplois et la croissance économique, ne vont pas se lever et dire «À bas la pêche, cette année». Tous ces concepts plus ou moins précis mis ensemble, c'est alors qu'on

you wake up and you have a problem with the northern cod fishery. Everyone wants to point at that gear or that politician or that decision. I argue that, if it was only that simple, we would not have made these mistakes. It is because all these circles overlap and add up that in the end we are doing our best to manage fisheries sustainably. However, it is still a less-than-precise science. It is not heart surgery.

The Chairman: Last weekend, an article appeared in the *Chronicle Herald* in Nova Scotia regarding a forum or meeting that was held in Halifax. It was called "The Viewpoint". It is a viewpoint article on the question of quotas. The article mentions a gentleman by the name of Arthur Bogason from Iceland, who came to Halifax with cries of warning to our coastal communities saying that what happened in Iceland could happen in Canada. It refers to the imposition of ITQs in Iceland. The article reads as follows:

Meanwhile, some coastal communities have lost all access to their traditional fishery, and for the first time ever, coastal residents are drifting into the city and going on welfare.

Now this warning states that with the concentration of quotas in the hands of the few and on the altar of efficiency, we will close our communities. I guess that is the direction this committee is going. We want to find out if there has been a healthy debate as to whether this is where Canadians wish to go. Do we want to close off our coastal communities in Atlantic Canada and in the west? Is this being done without some kind of a healthy debate on the part of Canadians. In fact, historically, the fishery has been viewed as a resource belonging to all Canadians. One of the subjects we are grappling with, along with the efficiency of catching fish, is how fast and efficiently can a fisherman catch fish? How fast would the community disappear? Does the community have anything to say at all, or should it be left strictly to the fishermen to decide how they want to catch the fish and where they want to process that fish. If they decide to move to another community down the road where there may be better schools or better libraries, is this where we wish to go as communities? I am asking more or less a philosophical question of you.

Mr. Bulmer: I do not come from Atlantic Canada to the fishery; I come from the Ottawa Valley and a 100-acre subsistence farm. I come from an era after the war in the 1950s. At that time, you could almost make a go of it with 12 cows, 14 hogs and 100 hens for cash. You ate everything that you could grow yourself. After that, you had a bit of cash money. Yet none of those communities supported a welder. They supported an equipment dealer and they supported a locker guy where you froze your chickens.

However, as agriculture changed in Canada, that way of life could not be sustained. I guess we could say the same thing about railroad towns. No one likes change. Human nature hates change. That is the first thing you start with, whether you are running a company or anything else. You do not like it. However, I do not

peut parler de magie noire. Un jour on se réveille et on s'aperçoit que la pêche à la morue du Nord pose un problème. Chacun veut en rendre responsable tel engin, tel politicien ou telle décision. Je prétends que, si c'était si simple, nous n'aurions pas fait tant d'erreurs. C'est parce que tous ces cercles finissent par se chevaucher et s'additionner que, finalement, nous faisons l'impossible pour gérer une pêche durable. Néanmoins, cela demeure une science très peu précise. Ce n'est pas de la chirurgie cardiaque.

Le président: Cette fin de semaine, dans le *Chronicle Herald* de la Nouvelle-Écosse, il était question d'un colloque tenu à Halifax. L'article constituait un point de vue sur la question des quotas. D'après cet article, un certain Arthur Bogason, d'Islande, serait venu à Halifax pousser les hauts cris afin d'avertir nos collectivités côtières que ce qui s'est produit en Islande risque de se produire au Canada. Il voulait parler de l'imposition des QIT dans son pays. Je vous cite un passage:

Entre-temps, certaines collectivités côtières ont perdu entièrement accès à leur pêche traditionnelle et, pour la première fois, certains de leurs membres s'en vont en ville et deviennent des assistés sociaux.

C'est un avertissement selon lequel la concentration des quotas entre les mains de quelques-uns et la consécration de l'efficacité vont faire fermer des villages. C'est un peu l'orientation que prend le comité. Nous voulons savoir s'il y a eu un débat véritable afin de déterminer si c'est ce que veulent les Canadiens. Voulons-nous des communautés de pêcheurs dans la région de l'Atlantique et dans l'Ouest? Est-ce en train de se produire sans que les Canadiens aient voix au chapitre? Tout au long de notre histoire, les pêches ont toujours été perçues comme une ressource appartenant à l'ensemble des Canadiens. L'un des sujets que nous débattons, outre la rentabilité de la pêche, c'est de savoir avec quelle rapidité et efficacité un pêcheur peut attraper du poisson. Avec quelle rapidité la communauté va-t-elle disparaître? Le milieu a-t-il quoi que ce soit à dire ou est-ce qu'il faut laisser les pêcheurs entièrement libres de décider de quelle manière ils vont pêcher et de l'endroit où ils voudront que leur poisson soit transformé? S'ils décident d'aller dans une autre localité où il y a peut-être de meilleures écoles ou de meilleures bibliothèques, est-ce que cela fera l'affaire des communautés? C'est plutôt philosophique comme question.

M. Bulmer: Je ne suis pas arrivé dans le secteur des pêches en provenance de l'Atlantique. Je suis originaire de la vallée de l'Outaouais, d'une ferme de subsistance de 100 acres. Je suis né dans les années 50, après la guerre. À l'époque, on pouvait presque gagner sa vie avec 12 vaches, 14 cochons et 100 poules. On mangeait tout ce qu'on produisait et il restait même un peu d'argent. Pourtant, ces collectivités ne pouvaient pas donner du travail à un soudeur. Il y avait un marchand de machines agricoles et un entrepôt frigorifique pour les poulets.

Cependant, au fil du changement, ce genre d'agriculture n'a plus été viable au Canada. On pourrait sans doute en dire autant des villes ferroviaires. Personne n'aime le changement. C'est dans la nature humaine. Telle est la première réaction, que vous soyez chef d'entreprise ou quoi que ce soit. On est contre. Dans une

believe that if you take a long-term view you can say that somehow with community quotas or some magic little wand you can stop change in the communities of Atlantic Canada and who is in the fishery and who is not. It is just like my dad getting up and walking to an industrial job because a hundred acres did not generate enough lifestyle to raise a bunch of kids and get them an education.

The Chairman: Ultimately, I suppose, if we follow your suggestion straight to the end, we must start considering moving people in those coastal communities to Halifax, St. John's, or probably Moncton.

Mr. Bulmer: It may be a generation thing. Maybe there will be a time when the current generation is supported, Mr. Chairman, but the fishery will not support as many children as it currently supports their parents. Over time, you end up with a changing mix. Statistics already indicate that in Newfoundland the average age of fishermen is going up because there are not as many young people coming in to the fishery. Younger people are saying, "This is not the economic opportunity there was for my dad, so I must do something else." They are working on oil wells or whatever.

We change over time and the fishery will change over time. Many industries that were once a traditional way of life in Canada have had to change.

The Chairman: We appreciate your perspective, Mr. Bulmer. Thank you for allowing us to probe your great knowledge of the industry. Thank you as well for the ideas you have presented to the committee. If we have any more questions, perhaps you would agree to return.

Mr. Bulmer: It is always a great pleasure to join you.

The Chairman: Senators, our clerk has distributed the budget that we proposed for this study. Your steering committee met last week and agreed to the budget. If the committee agrees, I would like to table this budget with the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Senator Stewart: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The committee adjourned.

optique à long terme, toutefois, je ne pense pas qu'avec des quotas communautaires ou une baguette magique on puisse arrêter le changement au sein des collectivités de l'Atlantique et dans le secteur des pêches, quant à savoir qui va y demeurer ou non. C'est comme mon père qui a dû un jour aller travailler à l'usine parce que sa centaine d'acres ne lui permettait plus de gagner assez d'argent pour élever sa bande d'enfants et leur faire faire des études.

Le président: Je suppose qu'à la longue, si l'on s'en tient à vos propos, il faudra songer à déplacer les habitants des communautés côtières vers des villes comme Halifax, St. John's, voire Moncton.

M. Bulmer: C'est peut-être une question de génération. Il se peut, monsieur le président, que la génération actuelle puisse continuer à vivre de la pêche, mais les enfants ne pourront pas suivre l'exemple de leurs parents. Avec les années, tout se met à changer. Les statistiques nous apprennent déjà qu'à Terre-Neuve, l'âge moyen des pêcheurs augmente et les jeunes ne sont pas aussi nombreux à embrasser le métier. Les jeunes se disent que ce n'est plus pour eux, que leur père en a vécu mais qu'eux-mêmes doivent faire autre chose. Ils travaillent dans le forage des puits de pétrole et ainsi de suite.

Tout change au fil du temps et il en va de même pour les pêches. Beaucoup de secteurs qui étaient traditionnels au Canada ont dû se plier au changement.

Le président: Nous vous comprenons, monsieur. Merci de nous avoir fait profiter de vos vastes connaissances en la matière. Merci également des idées que vous nous avez présentées. Si jamais le comité avait d'autres questions, vous accepteriez peut-être de revenir.

M. Bulmer: J'en serai toujours très heureux.

Le président: Sénateurs, le greffier vous a distribué les prévisions budgétaires de nos travaux. Le comité de direction s'est réuni la semaine dernière et les a adoptées. Si vous êtes d'accord, je les déposerai auprès du comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Le sénateur Stewart: Proposé.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Fisheries Council of Canada:

Ronald W. Bulmer, President.

Du Conseil canadien des pêches:

Ronald W. Bulmer, président.

2A1
7/2/97
-F 57



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996-97

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996-1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Fisheries

Pêches

Chairman:
The Honourable GÉRALD J. COMEAU

Président:
L'honorable GÉRALD J. COMEAU

Thursday, March 20, 1997

Le jeudi 20 mars 1997

Issue No. 6

Fascicule n° 6

Third Meeting on:
The questions of privatization and
quota licensing in Canada's fisheries

Troisième réunion concernant:
Les questions de privatisation et d'attribution des
permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FISHERIES

The Honourable Gérald J. Comeau, *Chairman*

The Honourable Raymond J. Perrault, P.C., *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Adams	* Lynch-Staunton
Doody	Marchand, P.C.
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Petten
Jessiman	Rossiter
Landry	Robertson
Losier-Cool	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PÊCHES

Président: L'honorable Gérald J. Comeau

Vice-président: L'honorable Raymond J. Perrault, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Adams	* Lynch-Staunton
Doody	Marchand, c.p.
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Petten
Jessiman	Rossiter
Landry	Robertson
Losier-Cool	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, March 20, 1997

(11)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Fisheries met at 9:30 a.m. this day, in Room 520-VB, the Chairman the Honourable Senator Comeau, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Comeau, Doody, Landry, Marchand and Petten. (5)

In attendance from the Library of Parliament: Claude Emery, Research Officer, Research Branch.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

WITNESS:

From the University of Ottawa:

R. Quentin Grafton, Professor, Economics.

Pursuant to its Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 13, 1997, the committee resumed its examination of the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Mr. Grafton made an opening remarks and answered questions.

At a later date, Mr. Grafton will provide written responses to questions asked by Senator Comeau.

At 11:20 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 20 mars 1997

(11)

[*Traduction*]

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 9 h 30, dans la pièce 520 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Comeau (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Comeau, Doody, Landry, Marchand et Petten. (5).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Claude Emery, attaché de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Université d'Ottawa:

R. Quentin Grafton, professeur d'économie.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 13 février 1997, le comité reprend son étude des questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada.

M. Grafton fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

À une date ultérieure, M. Grafton répondra par écrit aux questions posées par le sénateur Comeau.

À 11 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Denis Robert

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, March 20, 1997

The Standing Senate Committee on Fisheries met this day at 9:30 a.m. to consider the questions of privatization and quota licensing in Canada's fisheries.

Senator Gérard J. Comeau (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: With us this morning is Dr. Quentin Grafton, Professor of Economics at the University of Ottawa.

Please proceed, sir.

Mr. R. Quentin Grafton, Department of Economics, University of Ottawa: I would like to thank the Senate for inviting me here today to make a presentation on fisheries policies. I will be talking a little bit more in terms of fisheries policy in general, and not only on quota licensing and the use of private property rights to deal with the problems that Canada faces in its fisheries.

I would like to begin with some quotations from some noted experts in terms of Canadian fisheries. I would like to quote from Peter Pearse. In 1982, he was head of the Commission on the Pacific Fisheries Policy, which was dealing with the problems in the salmon fisheries back in the early 1980s. I will quote from Peter Pearse.

We have some of the world's most valuable fish resources, they are capable of yielding great economic and social benefits; yet many commercial fishermen and fishing companies are near bankruptcy, sport fishermen and Indians are preoccupied with declining opportunities, and the fisheries are a heavy burden on Canadian taxpayers.

A more recent quote is from Richard Cashin, who is head of the task force on incomes and adjustment in the Atlantic fishery that was formed in response to the crisis in the collapse of the groundfish stocks in Atlantic Canada.

We are dealing here with a famine of biblical scale — a great destruction. The social and economic consequences of this great destruction are a challenge to be met and a burden to be borne by the nation.

Finally, I would like to quote from the Fraser River Sockeye Public Review Board, which was chaired by John Fraser.

...one more 12-hour opening could have virtually eliminated the Late run of sockeye in the Adams River. Such an occurrence would have devastating consequences for the Pacific fishery... Unless all parties work together and manage more competently, the tragedy that befell the Atlantic cod fishery will repeat itself on the West coast.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 20 mars 1997

Le comité sénatorial permanent des pêches se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier des questions de privatisation et d'attribution de permis à quota dans l'industrie des pêches au Canada.

Le sénateur Gérard J. Comeau (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Nous accueillons ce matin M. Quentin Grafton, professeur d'économie à l'Université d'Ottawa.

Allez-y, monsieur.

M. R. Quentin Grafton, département d'économie, Université d'Ottawa: Je tiens à remercier le Sénat de m'avoir invité aujourd'hui pour présenter un bref exposé sur les politiques en matière de pêches. Je parlerai aujourd'hui non seulement des permis assortis de quotas et de l'utilisation des droits à la propriété privée dans le secteur des pêches au Canada, mais également de la politique canadienne des pêches en général.

J'aimerais citer des experts bien connus du domaine des pêches. J'aimerais citer d'abord Peter Pearse. En 1982, il était le directeur de la Commission sur la politique des pêches du Pacifique, qui étudiait les problèmes que connaissait le secteur de la pêche au saumon au début des années 80. Permettez-moi de citer M. Pearse:

Nos ressources halieutiques, qui comptent parmi les plus précieuses du monde, peuvent fournir d'importants avantages économiques et sociaux; pourtant, un grand nombre de pêcheurs commerciaux et d'entreprises de pêche sont au bord de la faillite, les pêcheurs sportifs et les Indiens s'inquiètent du déclin des possibilités et les pêcheries représentent un lourd fardeau pour les contribuables canadiens.

J'aimerais citer un commentaire plus récent fait par Richard Cashin, directeur du Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique, groupe qui a été constitué à la suite de la crise créée par l'effondrement des stocks de poisson de fond dans l'Atlantique. Il a dit:

Nous sommes confrontés à une famine d'une taille comme celle dont on parlait dans la Bible [...] une destruction massive. Les répercussions économiques et sociales de cette destruction sont un défi que doit relever et un fardeau que doit assumer toute la nation.

Enfin, j'aimerais citer un extrait du rapport du comité d'examen public sur le saumon rouge du Fraser qui était présidé par M. John Fraser:

[...] une ouverture de pêche de 12 heures de plus aurait pu éliminer virtuellement toute la montaison tardive de saumons rouges dans la rivière Adams. Il en aurait résulté des conséquences dévastatrices pour la pêche dans le Pacifique [...] À moins que toutes les parties ne travaillent de concert pour gérer de façon beaucoup plus compétente, la tragédie dans laquelle a sombré la pêche à la morue de l'Atlantique se répètera sur la côte ouest.

These quotations of the past few years illustrate the crisis or the challenges that we face in terms of Canadian fisheries. I am very pleased today to make a presentation to this committee to further the debate on what should be done and what are the problems in Canadian fisheries.

I would like to start off by saying that this is a joint presentation by myself and Professor Daniel Lane of the Faculty of Administration of the University of Ottawa.

For us to be able to talk about the solutions, I think it is worthwhile to review some of the major problems in Canada's fisheries. I know the senators are familiar with these problems. I would like to review them from my own perspective. First of all, I would like to emphasize that Canadian fisheries are important. They are not just important to Newfoundland; they are important to Canada as a whole. They employ directly and indirectly about 165,000 people, and in 1993 the landed value was approximately \$3 billion.

Further, employment in the fisheries is extremely important in some small communities on the Pacific and the Atlantic coast. I cannot stress how important Canadian fisheries are to Canada as a whole and to these communities.

If we want to get a handle on the state of Canada's ocean fisheries, it is important to understand the common pool problem. The common pool problem is this: One fisher's harvest or yield from the resource reduces the harvest or yield of other fishers. In a sense, there is a rivalry between fishers. There is a total harvest that is available to be caught and that is determined by the providence of nature. Fishers themselves will try to do the best they can for themselves individually. This rivalry can lead to overexploitation of the resource, and in the absence of any controls, what one will find in general is economic and biological overexploitation.

This has been well known for decades, and Canada has tried to address these problems by instituting what is called limited entry, the restriction of entry into fisheries to prevent the biological overexploitation. Unfortunately, limited entry, although it might limit the number of fishers and vessels, does not change the incentives of fishers. Namely, if I wish to catch more fish, I must do something better than the next fisher. How do I do that? I invest in a vessel or gear or whatever I do to be better than the next person. The next person has the same attitude; there is a rivalry again.

This does not necessarily result in biological overexploitation if there is a limit on the total harvest. What it does result in is economic overexploitation because the harvesting costs rise with this rivalry between fishers, but the total harvest has not changed. That is given by the providence of nature. Here in Canada there is overcapitalization in fisheries and overemployment and low incomes. That is one of the fundamental problems that Canada faces. I will call that the common pool problem.

Ces commentaires faits au cours des dernières années illustrent clairement la crise et les défis qui caractérisent les pêches au Canada. Je suis très heureux de vous rencontrer aujourd'hui pour discuter en plus amples détails de ce qu'on pourrait faire pour régler la crise et des problèmes qui existent dans les pêches au Canada.

J'aimerais signaler que le mémoire présenté aujourd'hui a été préparé par moi et par M. Daniel Lane de la Faculté d'administration de l'Université d'Ottawa.

Avant de parler des solutions, je crois qu'il faudrait d'abord étudier certains des principaux problèmes auxquels est confronté le secteur des pêches au Canada. Je sais que les sénateurs connaissent bien ces problèmes. J'aimerais les étudier, mais de mon propre point de vue. Tout d'abord, j'aimerais rappeler que les pêches sont très importantes au Canada. Pas simplement pour Terre-Neuve; elles sont importantes pour l'ensemble du pays. Elles emploient directement et indirectement quelque 165 000 personnes et génèrent près de 3 milliards de dollars au titre de la valeur totale des prises débarquées.

De plus, dans des petites collectivités de la côte ouest et de la côte est, les pêches sont un employeur très important. Je ne saurais trop insister sur l'importance que revêtent les pêches canadiennes pour l'ensemble du pays et pour ces collectivités.

Si on veut bien comprendre l'état des pêches en eau salée du Canada, il est très important de comprendre le problème de la ressource commune. Ce problème est le suivant: les débarquements ou les prises d'un pêcheur réduisent les débarquements ou les prises d'autres pêcheurs s'ils exploitent le même stock. Il existe donc une certaine concurrence entre les pêcheurs. Il existe une quantité donnée de poisson qui peut être pêchée et cela dépend évidemment de la nature. Les pêcheurs essaient d'obtenir les prises qui seront le plus à leur avantage. La concurrence qui existe donc entre les pêcheurs peut mener à une surexploitation de la ressource, et s'il n'existe aucun contrôle, il pourrait y avoir surexploitation économique et biologique.

On connaît le problème depuis déjà des décennies; le Canada a essayé d'y remédier en créant un système de pêche à accès limité, pour empêcher la surexploitation biologique. Malheureusement, la pêche à accès limité, même si elle arrive à limiter le nombre de pêcheurs et de bateaux de pêche, n'a aucunement dissuadé les pêcheurs d'exploiter la ressource au maximum. Ainsi, si le pêcheur veut pêcher plus de poissons, il doit faire quelque chose de façon plus efficace que son voisin. Comment? Il investit alors dans un bateau ou dans des engins ou peu importe qui lui permettront de mieux exploiter la ressource. Son voisin réagit de la même façon. La rivalité existe.

Tout cela n'entraîne pas nécessairement une surexploitation biologique s'il existe une limite au chapitre du total des prises. Le problème devient alors un problème de surexploitation économique parce que les coûts associés à la pêche augmentent en raison de la rivalité qui existe entre les pêcheurs; cependant, la récolte totale n'a pas augmenté. Elle n'augmentera que si la nature le veut bien. Au Canada, il existe dans le secteur des pêches un problème de surcapitalisation, de suremploi et de revenus faibles.

The history of limited entry management in Canada has not been good. It has been reasonably successful to some extent, in terms of ensuring that the total harvest had been met and that there has not been a biological overexploitation. What it has been singularly unsuccessful at is ensuring that fishers do not overcapitalize and do not overinvest and that fishers have a reasonable level of income from fishing. There needs to be a change in fisheries management to address the common pool problems.

I would like to talk about a subject that has had a major impact on fisheries policy, though it has often been ignored, that is, the use of subsidies. Since and including the 1970s, hundreds of millions of dollars have been spent collectively on federal deficiency payments, subsidies to build or upgrade vessels, and interest write-offs. Coupled with this has been income support in the form of unemployment insurance, which is now employment insurance. To give the extent of this income support, in 1990, unemployment insurance benefits for self-employed fishers in Atlantic Canada was, on average, 80 per cent of the income they received from fishing, and in some provinces like Newfoundland, they actually received more from unemployment insurance than they did from fishing. This is for self-employed fishers. There is no question that that level of income support has provided incentives for fishers to remain fishing. In a common pool resource, when you have more fishers fishing, that means there is less to go around to everyone else.

I would also like to talk briefly about management practices because this is an important aspect in terms of Canada's fisheries problems. Fisheries in Canada are overcapitalized. There are too many vessels, the vessels are too powerful, and the gear is too good in terms of being able to catch fish. What this means is that when there is a decline in the fish stock, there is the concern or there is a trade-off between the long-term viability or sustainability of the resource and the short-run costs in terms of job losses and bankruptcies if you were to reduce the total allowable catch. This is a difficult problem for anybody, but that sort of trade-off, those sort of difficulties, is made worse with overcapitalization.

Overharvesting in some of Canada's fisheries is responsible for the decline in these fish stocks. There is a paper that was published in 1994 by Hutchins and Myers that talks about overharvesting in the northern cod fishery, and they claim and give evidence to support their claim that overharvesting was the principal cause, in fact the sole explanatory variable, in terms of the collapse of that stock. Overcapitalization increases the cost of trade-off and makes fisheries policy more difficult.

C'est un des principaux problèmes auxquels le Canada est confronté. Je l'appelle le problème de la ressource commune.

Les politiques de gestion par accès limité au Canada n'ont pas été très réussies. Ces politiques ont remporté un certain succès dans une certaine mesure, car elles ont su assurer que la récolte totale est respectée et qu'il n'y a pas surexploitation biologique. Cependant, elles n'ont pas du tout réussi à assurer que les pêcheurs ne surcapitalisent pas, qu'ils n'investissent pas trop, et qu'ils ont quand même un niveau de revenus acceptable. Il faut donc apporter des modifications au régime de gestion des pêches pour répondre aux problèmes de la ressource commune.

J'aimerais maintenant parler d'une question qui a eu un impact certain sur les politiques en matière de pêche, quoiqu'on l'ait souvent ignorée, soit le recours aux subventions. Depuis les années 70, on a consacré collectivement des centaines de millions de dollars aux paiements d'appoint du gouvernement fédéral, à des subventions visant à construire ou à mettre à niveau des navires ainsi que la radiation des dettes d'intérêts. De plus, il y a eu un mécanisme de soutien du revenu, soit l'assurance-chômage, qu'on appelle maintenant l'assurance-emploi. Permettez-moi de vous donner une idée de l'importance de ce soutien financier. En 1990, les prestations d'assurance-chômage des pêcheurs indépendants au Canada Atlantique s'établissaient en moyenne à plus de 80 p. 100 du revenu qu'ils tiraient de la pêche; dans certaines provinces, comme Terre-Neuve, les pêcheurs recevaient un montant plus élevé sous forme de prestations d'assurance-chômage qu'ils ne recevaient de l'exploitation des ressources halieutiques. Et je parle ici des pêcheurs indépendants. Il est évident que le niveau de soutien du revenu a encouragé les pêcheurs à continuer leurs activités dans ce secteur. Lorsque la ressource qu'on exploite est une ressource commune, lorsque plus de pêcheurs pêchent, chacun a donc une part plus petite du gâteau.

J'aimerais vous parler brièvement des pratiques de gestion parce qu'il s'agit là d'un aspect important des problèmes que connaissait le Canada dans le secteur des pêches. Il existe un problème de capitalisation excessive dans le secteur des pêches au Canada. Il y a trop de bateaux, les bateaux sont trop puissants, et les engins sont trop performants et peuvent donc capturer trop de poissons. Ainsi, lorsqu'il y a une diminution des stocks, il arrive que l'on échange les conséquences à long terme de la non-réduction immédiate des prises et ses conséquences pour la viabilité à long terme de la ressource contre des coûts d'ajustement à court terme pour éviter les pertes d'emploi et les faillites qui découleraient d'une diminution du total des prises admissibles. C'est un problème épineux, mais ce genre d'échange, de difficultés, est exacerbé par la surcapitalisation.

La surexploitation de certains stocks est à l'origine de la réduction de ces stocks. Un document a été publié en 1994 par Hutchins et Myers où l'on parle de la surexploitation de la morue du Nord; les auteurs soutiennent et démontrent que la surexploitation était la principale cause, sinon la seule cause, de l'effondrement de ce stock. La surcapitalisation accroît le problème et rend l'adoption de politiques en matière de pêche encore plus difficile.

Predicting abundance in the size of fish stocks is difficult. It is a difficult science. Decision-making which fails to adequately account for uncertainty and risk and use the information that can be provided by fishers and reconcile scientific advice with the objective of fisheries management — that sort of decision-making, that sort of management, is what is required in Canada, and I unfortunately consider that to be sorely lacking.

The scientific advice tends to be focused on how much fish to catch, the quantity, the weight, and less time has been spent on when, where and how to catch fish.

Finally, in my summary of the problems faced in Canadian fisheries, I would like to talk about straddling and shared stocks. The problem is essentially one of foreign harvesting of Canadian fish. It comes in two forms. Canada shares borders with the U.S. in terms of its exclusive economic zones, so there are fish that can migrate from U.S. waters into Canadian waters. I am referring specifically to salmon. There are salmon that will spawn in Canadian waters and Canadian streams. They are Canadian salmon but there are interceptions by American fishers that take Canadian salmon. That is the problem of shared stocks.

The other problem is the problem of straddling stocks. That is fish that migrate in and out of Canada's exclusive economic zone and the high seas. The most notable problem that we have is on the nose and the tail of the Grand Banks off the coast of Newfoundland. The nose and the tail are outside Canada's 200 nautical mile exclusive economic zone. That has caused some particular problems for us in the past, as you may recall from the incident with respect to the *Estai* in 1995, which hopefully seems, maybe, to be resolved to some extent today. So that, for me, is a summary of some of the problems that we face here in Canada's oceans fisheries.

Before I talk about what I would like to suggest as ways to deal with these problems, I would like to briefly review the current practices and strategies.

I would like to emphasize that there are current practices and strategies that are for the good, that are improving Canada's fishery policy today. There has been a substantial improvement in Canada's fishery policy over the past 15 years, but we have a long way to go.

First is the issue of rights-based management, which is a catch-all term to refer to the use of private property rights in general for controlling or managing fisheries. It comes in three forms in Canada. It comes in the form of individual vessel quotas which are non-transferable; it comes in the form of individual vessel quotas which are transferable; and it comes in the form of enterprise allocations which are not directly allocated to a vessel but allocated to a company.

Rights-based fisheries management has grown over the past 10 or 15 years. It began in one form in 1976 and it has continued to grow, particularly in the late 1980s and early 1990s. There are now over 20 rights-based fisheries in Canada. They include shellfish and groundfish in British Columbia to herring and offshore groundfish and shellfish in Atlantic Canada. There are a substantial amount of fisheries under rights-based

Il est difficile de prédire l'abondance des stocks. C'est une science très difficile. Il faut au Canada un processus décisionnel qui tienne adéquatement compte de l'incertitude et des risques, ainsi que des renseignements fournis par les pêcheurs, et des conseils scientifiques. Malheureusement, ce genre de processus décisionnel n'existe pas au Canada.

Les avis scientifiques tendent à porter sur la quantité de poisson attrapée, le poids et moins sur le moment, le lieu et la façon de prendre ce poisson.

Pour finir de résumer les problèmes que rencontrent les pêches canadiennes, j'aimerais maintenant parler des stocks chevauchants et partagés. Le problème est en fait essentiellement l'activité des navires de pêche étrangers dans les zones canadiennes. Le problème est double. Le Canada partage des frontières avec les États-Unis, mais pour ces zones exclusivement économiques, il y a donc du poisson qui peut migrer des États-Unis dans les eaux canadiennes. Je pense en particulier au saumon. Il y a du saumon qui fraie dans les eaux canadiennes, dans les ruisseaux canadiens. C'est du saumon canadien mais il est intercepté par des pêcheurs américains. C'est le problème des stocks partagés.

L'autre problème est celui des stocks chevauchants, c'est-à-dire du poisson qui va et vient entre les zones canadiennes, la zone exclusivement économique et la haute mer. Le problème le plus remarquable est celui du nez et de la queue du Grand Banc, au large de la côte de Terre-Neuve. Le nez et la queue se trouvent à l'extérieur de la zone économique exclusive de 200 milles nautiques du Canada. Cela nous a causé des problèmes particuliers, vous vous souviendrez de l'incident de l'*Estai* en 1995, mais la question semble à peu près réglée. Voilà donc à mon avis un résumé de certains des problèmes des pêcheries du Canada.

Avant de parler des suggestions que j'aurais à vous faire pour régler ces problèmes, je reviendrai brièvement sur les pratiques et stratégies actuelles.

J'insisterai sur le fait qu'il y en a qui sont bonnes, qui représentent une amélioration pour les pêches canadiennes. La politique canadienne en matière de pêche s'est sensiblement améliorée au cours des 15 dernières années, mais il reste beaucoup à faire.

Tout d'abord, il y a la question de la gestion des pêcheries régies par des droits, terme général qui s'applique à l'utilisation de droits de propriété privée en général pour le contrôle ou la gestion des pêches. Cela se présente sous trois formes au Canada. D'une part, les quotas individuels non transférables; d'autre part, les quotas individuels transférables et en troisième lieu, les allocations à une entreprise qui ne sont pas directement accordées à un bateau mais à une entreprise.

La gestion fondée sur les droits s'est développée depuis 10 ou 15 ans. Cela a commencé sous une forme en 1976 et cela s'est répandu, en particulier à la fin des années 80 et des années 90. Il y a maintenant plus de 20 pêcheries régies par des droits au Canada. Cela va des coquillages et du poisson de fond en Colombie-Britannique au hareng et au poisson de fond hauturier et aux coquillages dans la région de l'Atlantique. Il y a

management. These fisheries account for over one-third of the total landed value of fish and employ thousands of fishers and processing workers collectively. Some of these programs, such as the British Columbia halibut fishery, the British Columbia sablefish fishery, the enterprise allocation program for offshore scallops, have been a success.

I would not like to end my review on rights-based management by ignoring the fact that there are problems with rights-based management. In particular is the problem of quota busting and highgrading, and I can think of two fisheries where there have been particular problems in the past. Fisheries and Oceans is aware of these difficulties and over the past few years has tried to deal with these issues by increasing the penalties against fishers who contravene regulations and by increasing surveillance and monitoring. There has been an improvement, but I am not suggesting that there are not difficulties in some fisheries.

Another aspect of the current strategies and practice of the Department of Fisheries and Oceans is licensing policy. It was formed to deal with this issue of entry into fisheries. How do you control entry? You do it by assigning a licence to a vessel and then limiting the number of licences available, so you limit the number of vessels in a fishery. That has been a core aspect of fisheries policy in Canada since the 1970s.

Now in the current strategy, the Department of Fisheries and Oceans is setting up co-licences, which will be given to fishers who meet certain eligibility criteria. They are also changed in terms of the licence fee structure. Their licence fees have been increased substantially on both coasts in line with these changes in licensing policy.

With respect to the Pacific salmon fishery, there have been substantial changes, going back to last year, with the so-called Mifflin plan and the use of vessel licences. Area licences have been set up for the three-gear types, same as gill net and trawl fishers.

In addition, the Government of Canada has instituted licence buy-backs. In the Pacific fishery, it allocated about \$80 million in terms of those buy-backs and has bought 20 to 30 per cent of the total fleet out of the Pacific salmon fishery.

The Atlantic groundfish fisheries: Under the tax program, there has been an expenditure of about \$60 million which has bought out around 450 licence holders along with their vessels.

I would like to conclude in terms of the current practices and strategies by talking about "co-management", which is a buzzword in fisheries today and in Canada and Canadian fisheries. The lack of appropriate industry and public involvement in fisheries decision-making has been a critical failure of fisheries management to date in Canada; and not just in Canada, it has occurred in other countries as well. Canada is not unique in that. Thus a cornerstone of future fisheries policy will be greater co-management or partnership agreements between the Department of Fisheries and Oceans and fishers and the fishing

énormément de pêcheries qui sont maintenant régies par des droits. Cela représente plus du tiers de la valeur totale du poisson au débarquement et cela représente de l'emploi pour des milliers de pêcheurs et d'employés du secteur de la transformation. Certains de ces programmes, comme celui de la pêche au flétan de la Colombie-Britannique, celui de la morue charbonnière de la Colombie-Britannique, le programme d'allocation d'entreprise pour les pétoncles, ont tous été des réussites.

Je ne veux pas terminer ce discours sur la gestion fondée sur les droits sans parler de certains problèmes. En particulier, le problème du dépassement des quotas et de la qualité. Et je pense à deux pêcheries en particulier. Pêches et Océans est au courant de ces difficultés et s'est efforcé ces dernières années d'y remédier en augmentant les pénalités imposées aux pêcheurs qui contreviennent aux règlements et en surveillant et contrôlant davantage les pêcheries. On a constaté une amélioration, mais je ne veux pas dire qu'il n'y a pas du tout de problèmes dans certaines pêcheries.

Un autre aspect des stratégies et pratiques actuelles du ministère des Pêches et des Océans est la politique de délivrance de permis. Elle avait été adoptée pour régir l'accès aux pêcheries. Comment contrôler cela? En attribuant un permis à un bateau puis en limitant le nombre de permis disponibles afin de limiter le nombre de bateaux dans une pêcherie donnée. C'est au coeur de la politique des pêches du Canada depuis le début des années 70.

Dans le cadre de la stratégie actuelle, le ministère des Pêches et des Océans accorde des permis «de base» aux pêcheurs qui répondent à certains critères d'admissibilité. Il a également modifié le barème des permis. La modification de la politique d'octroi des permis a entraîné une augmentation importante des frais de permis sur les deux côtes.

En ce qui concerne la pêche au saumon du Pacifique, des changements importants sont intervenus l'année dernière avec l'entrée en vigueur du plan Mifflin et des permis correspondant aux titres de navires. Le ministère a imposé des permis de zone aux pêcheurs qui utilisent trois engins, comme à ceux qui pêchent au filet maillant ou au chalut.

En outre, le gouvernement du Canada a entrepris de racheter des permis. Sur la côte du Pacifique, il a consacré environ 80 millions de dollars au rachat de permis et a racheté de 20 à 30 p. 100 de la flottille de pêche au saumon du Pacifique.

En ce qui concerne la pêche au poisson de fond de l'Atlantique, le gouvernement a consacré environ 60 millions de dollars dans le cadre du régime fiscal, pour racheter environ 450 permis et les navires correspondants.

J'aimerais conclure le chapitre consacré aux usages et aux stratégies actuelles en parlant de la cogestion, qui constitue actuellement un terme à la mode dans le domaine des pêches au Canada. Le manque de participation des pêcheurs et du public dans les prises de décision sur les pêches a été le principal signe d'échec dans la gestion des pêches au Canada jusqu'à maintenant; du reste, on constate la même chose dans d'autres pays. Le cas du Canada n'est pas particulier à cet égard. Mais à l'avenir, la pierre angulaire de la politique des pêches devra donc être une plus grande cogestion ou de meilleurs accords de partenariat entre le

industry. A move to co-management is also being motivated by budget cuts, which every government department is facing, and certainly in the DFO, according to the numbers I have, the plan is to reduce the number of employees by about one-quarter in the period 1994-95 to 1998. That certainly is part of the motivation for a movement to co-management.

In some rights-based fisheries such as the British Columbia sablefish fishery, the halibut fishery, fishers pay for the full cost of management today, including monitoring, and are major participants in decisions made by the fisheries. These fisheries are some of the best managed fisheries in Canada and generate some of the highest returns for fishers as well.

I can talk briefly in terms of co-management about Bill C-62. The Minister of Fisheries and Oceans under that bill will be able to authorize legally binding access to fisheries resources in exchange for assuming greater fisheries management responsibilities and costs. I would suggest that in some fisheries in Canada, where fishers are well-organized and there are substantial returns, this is a move for the good. In some fisheries that have suffered decades of low incomes and problems in terms of the fish stocks, I do not think the industry is currently able to take full — I do not mean part — but full responsibility for services such as licensing, surveillance, data collection, analysis research, inspection and enforcement. There will need to be some help from the Department of Fisheries and Oceans with respect to those activities.

Finally, I will address the issue of ways to improve Canada's fisheries policy. I would like to focus on the Pacific salmon fisheries. The current management plan, the Mifflin plan, involves a buy-back of salmon licences, as I have already mentioned, a licensing requirement that is denominated by gear type, which restricts vessels to designated fishing areas for four years, and a provision for the stacking of salmon licences. In other words, fishers can buy licences from other fishers.

Although this plan is a move for the good, it is an improvement over past policies, it does not deal with the fundamental issue that is faced in the Pacific salmon fisheries — namely, that there are too many vessels and fishing power is too great at individual salmon openings.

I read you the quotation from the Fraser River Public Review Board. That stresses more than anything else that to deal with the issues in terms of sustainability you need to control the number of vessels at individual salmon openings. What the current plan does is control the total number of vessels in general. These are very large areas that fishers will be allowed to fish in. There is an alternative measure which may be more effective. What we suggest is the rights-based system for the Pacific salmon fisheries. What I suggest is not an individual output control or individual transferable quotas — I do not think that approach is suitable for the Pacific salmon fisheries because it is very difficult to know how many fish fishers will be able to catch during the season.

ministère des Pêches et des Océans, les pêcheurs et l'industrie de la pêche. L'évolution vers la cogestion est également justifiée par les compressions budgétaires auxquelles doivent faire face tous les ministères et d'après les chiffres dont je dispose, le ministère de Pêches et des Océans envisage effectivement de réduire ses effectifs d'environ un quart entre 1994 et 1998, ce qui devrait de toute évidence l'inciter à opter pour la cogestion.

Dans certaines pêches régies par des droits transférables comme la pêche à la morue charbonnière en Colombie-Britannique et la pêche au flétan, les pêcheurs assument intégralement le coût de la gestion des pêches, y compris la surveillance, et participent activement aux prises de décision sur les pêches, qui figurent parmi les mieux gérées au Canada et qui sont parmi les plus rentables pour les pêcheurs.

Je pourrais vous parler brièvement de la cogestion par rapport au projet de loi C-62. Aux termes de cette mesure, le ministre des Pêches et des Océans va pouvoir autoriser un accès entraînant des obligations juridiques aux ressources halieutiques en échange de la prise en charge de responsabilités et de coûts plus grands touchant la gestion des pêches. J'estime que dans certaines pêches canadiennes, où les pêcheurs sont déjà bien organisés et bénéficient d'un rendement satisfaisant, ce changement devrait donner des résultats positifs, mais dans les pêches qui ont subi plusieurs décennies de faibles revenus et d'insuffisance des stocks, je ne pense pas que l'industrie soit actuellement en mesure d'assumer intégralement la responsabilité de services comme l'octroi des permis, la surveillance, la collecte des données, la recherche analytique, l'inspection et l'application de la loi. Ces fonctions vont nécessiter une aide de la part du ministère des Pêches et des Océans.

Finalement, je voudrais parler de la façon d'améliorer la politique canadienne des pêches, en mettant l'accent sur la pêche au saumon du Pacifique. Le plan de gestion actuel, appelé plan Mifflin, comprend le rachat de permis de pêche au saumon, la délivrance de permis visant un type d'engin particulier, qui cantonne les navires de pêche dans une zone désignée pendant quatre ans et, enfin, une disposition autorisant le cumul des permis de pêche au saumon. Autrement dit, un pêcheur peut acheter le permis d'un autre pêcheur.

Ce plan constitue un pas dans la bonne direction et une amélioration par rapport aux politiques antérieures, mais il ne règle pas le problème fondamental de la pêche au saumon du Pacifique, à savoir qu'il y a trop de navires et de capacité de pêche dans les secteurs où la pêche au saumon est autorisée.

Je vous ai cité un rapport du Fraser River Public Review Board qui insiste avant tout sur le fait que pour régler les problèmes de durabilité, il faut limiter le nombre des navires présents dans chaque secteur de pêche au saumon. Or, le plan actuel a pour effet de limiter le nombre total des navires dans l'ensemble des secteurs très vastes où la pêche est permise. Nous proposons une autre solution, qui serait sans doute plus efficace, à savoir un régime axé sur les droits pour la pêche au saumon du Pacifique. Il ne s'agit d'un contrôle de la production individuelle ni d'un système de quotas individuels transférables, qui ne conviendraient pas à la pêche au saumon du Pacifique, car il est très difficile de déterminer à l'avance les quantités que pourra prendre chaque

There will be estimates, and those are updated on a continual basis, but for ITQs, for individual output controls to be effective, there needs to be some surety, some security in the property right, and there will be limited security when it is not clear when the fishery will close, at what time, and how many fish may be caught.

I propose an alternative, and the alternative is what I would call fishers' individual salmon harvesting rights, FISHRs, a catch phrase there. It is a transferable property right, but it is in the form of an annual exhaustible but renewable bidding right over the right to fish for salmon. What I would propose is that fishers would be given these rights free, and then when the season begins — it will be different times for different stocks and perhaps for different gear type — fishers would bid with their salmon rights, their bidding rights, to participate at a salmon opening. The Department of Fisheries and Oceans would in advance determine the number of vessels that could participate at an opening, but the bidding process would determine who would participate at an opening.

Hence, in one approach, you can deal with the sustainability issue; at the same time, you can bring in a property right that can perhaps deal with some of the problems in the salmon fisheries because I would make these bidding rights transferable. In other words, fishers who wished to exit the fishery would be able to sell their bidding rights to other fishers and there would be some exit from the fishery.

If the number of vessels were sufficiently limited at some of these salmon openings, there may be cooperative behaviour in terms of fishing rather than some competitive behaviour, which is the norm today.

Another advantage with FISHRs is that vessel owners will be able to fish wherever they wish based on their bidding. In the current Mifflin plan, fishers are restricted to various areas. This is a particular problem in the salmon fishery because you will have very large fluctuations across seasons in terms of the number of salmon. If you are restricted to an area to fish salmon and the stocks go down, and they will go down, they fluctuate naturally, then you are stuck, you are in a difficult situation; but with a salmon bidding right, you are able to fish elsewhere if you are a successful bidder.

There is another potential advantage with fishers in the sense that by creating a property right you can perhaps deal with some of the conflict issues which I am sure the committee is aware of in the Pacific coast, namely the conflict between commercial fishers, aboriginal fishers and sports fishers. By making an allocation, the government perhaps can deal with these problems by buying out bidding rights from particular groups and allocating them to another group. You deal with the allocation problems by creating a property right.

I would like to talk about another major fishery which has been in the media for several years now, that is, the Atlantic inshore groundfish fisheries. What happened in terms of the collapse of the groundfish stocks, not just cod — there are other fish as well that have collapsed in terms of their numbers — is that moratoria

pêcheur au cours de la saison. On fait des estimations qui sont mises à jour en permanence, mais pour qu'un système de quotas individuels transférables ou de contrôle de la production individuelle soit efficace, il faut une certaine sécurité quant au droit de propriété; or, cette sécurité reste précaire si le pêcheur ne sait pas exactement quand la pêche va fermer ni combien de poissons il peut prendre.

La solution que je propose est celle des droits individuels de pêche au saumon, c'est-à-dire des droits de propriété transférables, épuisables chaque année mais renouvelables sous forme de soumission. Ces droits seraient accordés gratuitement aux pêcheurs et à l'ouverture de la pêche, qui interviendrait à des dates différentes selon le stock et le type d'engin utilisé. Le pêcheur soumissionnerait pour accéder au saumon dans un secteur désigné. Le ministère des Pêches et des Océans déterminerait à l'avance le nombre de navires autorisés à pêcher dans un secteur, mais c'est le régime de soumissions qui désignerait les pêcheurs autorisés à pêcher dans un secteur.

Il est donc possible de solutionner le problème de la durabilité tout en faisant intervenir un droit de propriété susceptible de régler certaines difficultés particulières à la pêche au saumon, dans la mesure où le droit de soumissionner serait transférable. Autrement dit, le pêcheur qui veut se retirer d'une pêche pourrait vendre son droit de soumissionner à un autre pêcheur.

Si le nombre des navires était correctement limité dans chaque secteur, les pêcheurs auraient tendance à coopérer entre eux plutôt que de se faire concurrence, comme ils le font aujourd'hui.

Cette formule a également pour avantage de permettre aux propriétaires de navires de pêcher où ils veulent en fonction de leur soumission. Dans le cadre de l'actuel plan Mifflin, les pêcheurs sont cantonnés à certains secteurs, ce qui pose un problème particulier dans le cas de la pêche au saumon, puisque l'importance des stocks varie d'une saison à l'autre. Un pêcheur se retrouve en difficulté s'il est cantonné dans un secteur où les stocks diminuent en fonction des fluctuations du cycle naturel; mais grâce au droit de soumissionner, il pourra aller pêcher ailleurs si sa soumission est acceptée.

Cette formule pourrait présenter un autre avantage pour les pêcheurs en ce sens qu'elle crée un droit de propriété susceptible d'apporter une réponse à un problème spécifique à la côte du Pacifique et que les membres du comité connaissent certainement, à savoir le conflit entre les pêcheurs commerciaux, les pêcheurs autochtones et les pêcheurs sportifs. Par l'attribution des droits de soumissionner, le gouvernement pourrait éventuellement régler ce problème en achetant les droits de soumissionner d'un groupe particulier et en les attribuant à un autre. On peut régler le problème de l'attribution par la création d'un droit de propriété.

Je voudrais parler d'une autre pêche importante qui fait les manchettes depuis plusieurs années, à savoir la pêche côtière au poisson de fond de l'Atlantique. Du fait de l'effondrement des stocks dans un certain nombre d'espèces — et on n'a pas uniquement des stocks de morue —, on a imposé à partir de 1992

were placed, beginning in 1992, on the groundfish stocks, in terms of harvesting. In response to the crisis, which Richard Cashin talked about in the quotation I read to you at the start of this presentation, the Government of Canada established a \$1.9 billion aid package, called the TAGS program, The Atlantic Groundfish Strategy. Before that there was an additional several hundred million dollars that was implemented before tax. This can pay individuals between \$11,000 and \$20,000 a year, and it is due to end in May of next year. There have been changes to the TAGS program; they were instituted back in August of 1996.

The TAGS has been an extremely effective program in providing income support to fishers, there is no question about that. They are quick to sign people up. There are 40,000 people who have been signed up on tags, and there is a lot of money being sent their way. So in that sense, the TAGS program was a great success. However, TAGS was supposed to do more than provide income support to fishers in need. The TAGS program was also supposed to restructure the Atlantic fisheries to try to deal with the problems that are currently being faced, and hopefully when the fish returned there would be a better fishery structure in place.

I would like to suggest however that TAGS has been a singular failure in doing that. Approximately \$60 million, a small fraction of the \$1.9 billion allocated, has been spent in terms of buying back licences from vessel owners. Approximately 450 licences have been bought back, so there remain thousands of vessels in Atlantic Canada with their owners and their crew just waiting to fish. The problem is there. It is still an overcapitalized fishery and the problems still exist.

So what to do? I would suggest that one way of trying to address the problem and trying to restructure the fishery before the fish return is to allocate individual property rights, and I would call them individual transferable quotas, ITQs, to people in the Atlantic inshore groundfish fishery. These would be allocated gratis, based on past harvest, prior to the collapse of the stocks of course, or perhaps on an equal basis to all fishers who have participated in the past in the fishery. This allocation would be denominated by area, as are most ITQs, so you would not necessarily get an allocation in southern Nova Scotia and then fish in Northwest Newfoundland. That would be based on area ITQs. However, they would be transferable, so if you wished to fish some place else you could buy someone's ITQ in another area.

When the fish come back, they will come back in different levels of abundance, in different areas and at different times. So what you will find is that with some of these area ITQs, the fishers will be able to fish hopefully in the near future, but in other areas it may be two to six years before they can fish. As you set up this program, you can improve the monitoring and enforcement and surveillance that is required to have an adequate individual transferable quota program. So you can experiment with various methods and technology for monitoring and compliance.

un moratoire sur la pêche au poisson de fond. En réponse à la crise évoquée par Richard Cashin dans le document que j'ai cité au début du présent exposé, le gouvernement du Canada a créé un programme d'aide d'une valeur de 1,9 milliard de dollars, appelé la stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, LSPA, qui avait été précédé par l'octroi d'un montant de plusieurs centaines de millions de dollars. Ces fonds ont permis de verser une somme de 11 000 \$ à 20 000 \$ par année à certaines personnes, mais la stratégie doit se terminer au mois de mai de l'année prochaine. Elle a subi un certain changement en août 1996.

Cette stratégie du poisson de fond de l'Atlantique s'est révélée très efficace; elle a indiscutablement permis d'apporter un supplément de revenus aux pêcheurs, qui se sont dépêchés d'en profiter. Quarante mille personnes se sont inscrites au programme, qui donne donc lieu à des déboursés importants. De ce point de vue, la stratégie a remporté un succès indéniable. Cependant, elle n'avait pas pour seul objectif d'apporter un soutien du revenu aux pêcheurs nécessiteux. Elle devait également restructurer les pêches de l'Atlantique dans le but de résoudre les problèmes actuels et, éventuellement, de mettre en place une meilleure structure de pêche pour le cas où les stocks se rétabliraient.

Je tiens à préciser cependant que de ce point de vue, la stratégie a totalement échoué. Sur le montant total de 1,9 milliard de dollars du programme, 60 millions de dollars environ ont servi à racheter des permis à des propriétaires de navire. On a racheté environ 450 permis; il reste donc des milliers de navires dans l'Atlantique, dont les propriétaires et les équipages attendent de pouvoir pêcher de nouveau. Voilà le problème. Cette pêche est toujours surcapitalisée.

Alors, que faire? Je pense que pour restructurer la pêche avant le rétablissement des stocks, il faudrait attribuer des droits de propriété individuels, que j'appellerais quotas individuels transférables ou QIT, à ceux qui participent à la pêche côtière au poisson de fond de l'Atlantique. Ces droits seraient accordés gratuitement, en fonction des prises réalisées avant l'effondrement des stocks, ou éventuellement par une répartition égalitaire entre tous les pêcheurs qui ont déjà participé à cette pêche. Cette attribution serait effectuée par secteur, comme c'est le cas pour la plupart des QIT; le pêcheur qui obtiendrait un quota pour le sud de la Nouvelle-Écosse ne pourrait pas aller pêcher au nord-ouest de Terre-Neuve. Ce serait un système de QIT par secteur. Mais ces quotas seraient transférables, et le pêcheur qui voudrait aller pêcher dans un autre secteur pourrait acheter le quota d'un pêcheur de ce secteur.

Si les stocks se rétablissent, ils atteindront des niveaux d'abondance différents selon le secteur et le moment considéré. Grâce au système des QIT par secteur, les pêcheurs devraient pouvoir reprendre la pêche dans un proche avenir dans certains secteurs, alors que dans d'autres, ils ne pourront le faire qu'après une période d'attente de deux à six ans. Au fur et à mesure de la mise en place du programme, on pourrait améliorer les mesures de surveillance et de contrôle nécessaires pour assurer l'efficacité de ce système de quotas individuels transférables. On pourrait essayer différentes méthodes et techniques de surveillance et de contrôle du respect des règlements.

One aspect of any ITQ program to be implemented in the Atlantic groundfish fisheries is that it needs to be highly flexible. There are a number of difficulties associated with multi-species fisheries and there needs to be flexibility in terms of landing a fish, in terms of getting fish landed perhaps without quota but making a legal landing, receiving some small payment for it. There are things that need to be considered. If you create an individual transferable quota for individual fishers, then perhaps you can have cooperative fisheries in very small areas. That is a potential as well with this approach, as long as you have flexibility in the program.

The next aspect of my suggestions for improving Canadian fishery policy is institutional change. The first form is institutional change to fisheries management. I do not need to stress this point. Just creating property rights in fisheries will not solve Canada's fisheries policy problems. There needs to be a wide range of changes and a wide range of policies. One of them is institutional change to fisheries management. Decision-making in Canadian fisheries is dominated by fisheries biologists, and they focus on resource evaluation, stock assessment and population ecology.

To improve fisheries policy we need to do much more. We need to understand the environmental, social, and economic constraints faced by fishers. We need a re-engineering and interdisciplinary approach to fisheries. The fundamental goal is to support the operational management of the fishery. We propose that management be based around interdisciplinary teams of fishery experts with bottom-up management on where, how and when fishing is taking place — putting the managers where the fish are essentially.

We also propose to replace the divisions of science operations and policies in the Department of Fisheries and Oceans by these management teams with well-defined management objectives for each commercial fish stock. These teams would have responsibility for managing fisheries from day-to-day operations, undertaking strategic long-term planning, as well as considering the interests of the fishers, communities and other stakeholders. Fisheries research would play an important role, but would be focused on meeting the goals of the fisheries management teams.

Long-term research needs should be provided by an independent scientific body separately financed with long-term objectives. Too frequently in the Department of Fisheries and Oceans, long-term research needs have moved ahead of operational requirements in the fisheries.

I would also like to propose institutional change in terms of employment insurance. I do not think you can deal with the problems in Canada's fisheries, because they are common pool resources, without changing the nature of employment insurance. I

Tout programme de QIT mis en oeuvre dans les pêches au poisson de fond de l'Atlantique devra être doté d'une grande souplesse. Les pêches portant sur plusieurs espèces posent un certain nombre de problèmes et le programme doit être suffisamment souple pour permettre aux pêcheurs de débarquer légalement certaines quantités de poisson pour lesquelles ils n'ont pas de quotas et qu'ils pourront néanmoins se faire payer, même modestement. Voilà donc certains éléments à considérer. Si l'on crée un système de quotas individuels transférables pour les pêcheurs, on peut également envisager des coopératives de pêche dans les très petits secteurs. C'est là une autre possibilité qu'offre cette formule, dans la mesure où le programme sera suffisamment souple.

Mes propositions concernant l'amélioration de la politique canadienne des pêches comportent également des changements institutionnels. Le premier de ces changements porte sur la gestion des pêches. Je n'ai pas besoin d'insister sur cet élément. La simple création de droits de propriété en matière de pêche ne résoudra pas les problèmes de la politique canadienne des pêches. Il faut toute une gamme de changements dans différents domaines, et notamment un changement institutionnel dans la gestion des pêches. Dans les pêches canadiennes, la prise de décision est dominée par les biologistes, qui s'intéressent avant tout à l'évaluation de la ressource et des stocks, ainsi qu'à l'écologie des populations.

Pour améliorer la politique des pêches, il faut intervenir sur de nombreux fronts. Il faut comprendre les contraintes environnementales, sociales et économiques des pêcheurs. Il faut aborder le problème des pêches d'un point de vue totalement nouveau et multidisciplinaire. L'objectif fondamental est d'aboutir à une gestion opérationnelle des pêches. Nous proposons une gestion fondée sur le recours à des équipes interdisciplinaires d'experts qui décideront, selon une voie hiérarchique ascendante, de l'endroit et de la date où on pourra pêcher dans certaines conditions, en fonction de la disponibilité du poisson.

Nous proposons également de remplacer les directions générales des sciences, des opérations et des politiques au sein du ministère des Pêches et des Océans par ces équipes de gestion, auxquelles seront assignés des objectifs de gestion précis pour chaque stock de poisson à valeur commerciale. Ces équipes seront chargées de gérer les pêches à partir des opérations au jour le jour, d'entreprendre la planification stratégique à long terme et de prendre en considération les intérêts des pêcheurs, des collectivités et des autres intervenants. La recherche sur les pêches devra jouer un rôle important mais sera centrée sur la réalisation des objectifs des équipes de gestion des pêches.

La recherche à long terme doit être assurée par un organisme scientifique indépendant bénéficiant d'un financement distinct et doté d'objectifs à long terme. Trop souvent, les besoins du ministère des Pêches et des Océans en matière de recherche à long terme ont pris le pas sur les exigences opérationnelles des pêches.

Je propose également un changement institutionnel en matière d'assurance-emploi. Le poisson étant considéré comme une ressource commune, je ne pense pas qu'on puisse régler le problème des pêches au Canada sans modifier la nature de

gave earlier some examples in terms of the returns from or the income support from employment insurance.

In Newfoundland in 1990, the average self-employed fisher received \$6,900 from unemployment insurance and only received \$6,412 from employment in the fishery. They received more from unemployment insurance than they did from fishing. This clearly provides an incentive to remain fishing even though the incomes in the fishery may be very low.

There have been recent changes to employment insurance in Canada and to fishermen's employment insurance. There are various changes that make it less attractive than it was previously, and the benefit rate will now range from 50 to 55 per cent, depending on the intensity of the users. There is also a change in terms of how you qualify. Qualification is based on the earnings in the particular regions, depending on the unemployment rate. For example, in a high unemployment rate area if you have earnings of \$2,500 or more from fishing, you are entitled to benefits from unemployment insurance. As the unemployment rate declines in your region, then you must have a high level of income.

Although there have been improvements in employment insurance, nevertheless, it still will provide a very substantial return to fishers and some form of ongoing income support.

What do we propose? We propose scrapping and eliminating the fishermen's employment insurance scheme, which has been in place in one form or another since 1956. Our goal is not to create crisis or create hardship for families with low incomes. The goal is to decouple income support in the fishery from income support for needy families. They need to be separated. That is what we intend, that is what we would like to have.

Once fishermen's employment insurance is scrapped, the money that is saved by the federal government could then perhaps be sent to the have-not provinces, for example Newfoundland, in the form of block funding. Hence, in a sense, the province would receive the same amount of money today with the elimination of employment insurance as it did with employment insurance. Then the province would set up with this additional funding support for welfare, if people need it, and it will be based of course on income and need.

We also propose reforms to the regular employment insurance scheme. Fishermen's employment insurance is for self-employed fishers. There are many processing workers and wage earners in the fishery who receive regular employment insurance. This would continue as it should. However, we suggest, instead of the current system where employees are penalized for being high intensity users, that the employers be penalized for letting go many workers on a regular basis. In other words, the contribution rates of the employers would increase as they let go more workers. This would provide an incentive for the employers to keep workers on rather than trying to use the system to benefit certain people. This perhaps could lead to productivity gains within the processing industry.

l'assurance-emploi. J'ai donné tout à l'heure des exemples de montants ou de mesures de soutien du revenu provenant de l'assurance-emploi.

À Terre-Neuve en 1990, le pêcheur autonome moyen recevait 6 900 \$ de l'assurance-chômage, mais 6 412 \$ de son emploi dans les pêches. L'assurance-emploi rapportait donc plus que la pêche, ce qui ne peut qu'inciter les Terre-Neuviens à continuer la pêche, même si les revenus directs qu'ils en tirent sont très modestes.

On a modifié récemment l'assurance-emploi au Canada, et en particulier en ce qui concerne les pêcheurs. Les différents changements apportés rendent la situation du pêcheur moins avantageuse qu'elle ne l'était précédemment, et le taux des prestations s'établit désormais entre 50 et 55 p. 100, selon l'intensité du recours à l'assurance-emploi. On a également modifié les conditions d'admissibilité. Celles-ci sont fondées sur les revenus dans la région, en fonction du taux de chômage. Par exemple, dans un secteur à fort taux de chômage, le pêcheur qui a gagné 2 500 \$ ou plus grâce à la pêche a droit à des prestations d'assurance-emploi. À mesure que le taux de chômage diminue dans la région, il faut un niveau de revenu plus élevé pour en obtenir.

Malgré les améliorations apportées à l'assurance-emploi, celle-ci reste un revenu important pour les pêcheurs, et conserve le caractère de soutien permanent du revenu.

Que proposons-nous à cet égard? Nous proposons l'élimination du régime d'assurance-emploi des pêcheurs, qui existe sous une forme ou une autre depuis 1956. Notre but est non pas de provoquer une crise ou de créer des difficultés aux familles à faible revenu, mais au contraire de dissocier le soutien du revenu dans le secteur des pêches du soutien du revenu destiné aux familles nécessiteuses. Les deux doivent être séparés. C'est ce que nous préconisons.

Une fois l'assurance-emploi des pêcheurs éliminée, l'argent ainsi économisé par le gouvernement pourrait être consacré aux provinces défavorisées comme Terre-Neuve grâce à la formule du financement globale. De cette façon, la province recevrait autant d'argent après l'élimination de l'assurance-emploi. Elle pourrait constituer un régime supplémentaire de soutien du revenu pour les personnes qui en ont besoin, qui sera fondé sur les revenus et les besoins des personnes concernées.

Nous proposons également une réforme du régime général de l'assurance-emploi. L'assurance-emploi des pêcheurs est destinée aux pêcheurs autonomes. Très souvent, les travailleurs des usines de transformation et les salariés du secteur des pêches sont assujettis à l'assurance-emploi ordinaire. Il n'y a pas lieu de modifier leur statut. En revanche, au lieu de pénaliser les employés qui ont souvent recours à l'assurance-emploi, comme on le fait dans le système actuel, nous proposons de pénaliser les employeurs qui licencient régulièrement un trop grand nombre de travailleurs. Autrement dit, les taux de cotisation des employeurs augmenteraient en proportion du nombre des licenciements. On inciterait ainsi les employeurs à garder les employés au lieu d'essayer de se servir du système au profit de certaines personnes.

Management decision-making: We already talked briefly about that in terms of current practices and strategies of the Department of Fisheries and Oceans. A lot of current decision-making is based on standardized principles of sustainable yield and fishing morality. These standardized biological reference points have often been confused with management objectives. They are not management objectives, they are biological reference points. The Department of Fisheries and Oceans has focused more on tactics and methods rather than strategies and plans. There needs to be a fundamental change. Socio-economic considerations, long recognized as important in Canadian fisheries, have usually been left to political decision-makers instead of being explicitly incorporated into management procedures and decision-making. To date, there is no integrated decision-making framework that reviews and analyzes socio-economic and operational considerations along with biological analysis.

We propose a change in approach. The change would incorporate fisheries science and management science to fisheries management science, the use of the scientific method to develop and evaluate strategic alternatives using objectives that integrate biological, economic, social and operational and other relevant factors into decision-making. A critical aspect of fisheries management science will be well-defined objectives, measurable objectives, performance indicators and a structured form of decision-making. This of course will be enhanced by the use of fisheries management teams.

This decision-making framework would be based on operations management and remanagement science. We would strongly suggest management by objectives: first, the setting of specific goals and milestones; second, team work and decision-making where all team members participate; and third, feedback and appraisal of performance and goal attainment would be a critical aspect to the new decision-making approach. It has been termed "Total Quality Management" in the business world, or adaptive management. That is the general approach that is required to deal with the decision-making and the problems that Canada's fisheries face.

Finally, I would like to close by talking about the management of shared and straddling fisheries in Canada. There are no easy solutions for these problems, as there are no easy solutions for many of Canada's fishery problems. What is clear is that a cooperative outcome, cooperative in the sense of foreigners harvesting Canadian fish or the Americans harvesting Canadian fish, has the potential to benefit everybody. More importantly, if there is no cooperation, everybody will lose, and Canada will lose big time. So we need to set up mechanisms which bring about cooperation with shared and straddling stocks.

Cette formule pourrait déboucher sur des gains de productivité dans l'industrie de la transformation.

La prise de décision de gestion. Nous en avons parlé brièvement dans le contexte des pratiques et stratégies actuelles du ministère des Pêches et des Océans. À l'heure actuelle, la prise de décision est fondée en bonne partie sur des principes normalisés relatifs au rendement viable et à la mortalité des poissons. Il s'agit là de repères biologiques normalisés qu'on a souvent confondus avec des objectifs de gestion. Au ministère des Pêches et des Océans, on a plutôt mis l'accent sur les tactiques et les méthodes que sur les stratégies et les plans. Un changement fondamental est nécessaire. Les aspects socio-économiques, dont l'importance pour les pêcheries canadiennes est reconnue depuis longtemps, ont généralement été laissés aux décideurs politiques au lieu d'être intégrés de façon explicite aux pratiques de gestion de la prise de décision. Jusqu'à maintenant, aucun cadre décisionnel intégré n'englobe l'examen et l'analyse des aspects socio-économiques et opérationnels aussi bien que biologiques.

Nous proposons une nouvelle approche. Il s'agirait de combiner la science des pêcheries et la science de la gestion en une science de la gestion des pêcheries, qui consisterait à appliquer la méthode scientifique pour élaborer et évaluer des solutions de rechange stratégiques en fonction d'objectifs englobant les facteurs biologiques, économiques, sociaux, opérationnels et autres pertinents à la prise de décision. La science de la gestion des pêcheries serait caractérisée notamment par des objectifs bien définis et mesurables, des indicateurs de rendement et une structure décisionnelle. Une telle structure ferait notamment appel aux équipes de gestion des pêcheries.

Le cadre décisionnel serait fondé sur la science de la gestion et de l'adaptation des opérations. La gestion par objectifs jouerait un rôle considérable. Il faudrait tout d'abord déterminer des objectifs et des points de repère précis. En deuxième lieu, il faudrait favoriser le travail d'équipe et la participation de tous les membres de l'équipe à la prise de décision. En troisième lieu, la rétroaction et l'évaluation du rendement et de la réalisation des objectifs seraient des aspects critiques du nouveau cadre décisionnel. C'est justement de cela qu'on parle dans le monde des affaires lorsqu'il est question de gestion de la qualité totale ou de gestion adaptative. Voilà la démarche générale qu'il faut adopter pour régler les problèmes des pêcheries du Canada et prendre les décisions qui s'imposent.

Pour terminer, j'aimerais parler de la gestion des stocks chevauchants. Les problèmes qu'ils posent ne sont pas faciles à résoudre et c'est d'ailleurs le cas de bon nombre des problèmes qui caractérisent les pêcheries au Canada. Ce qui est évident toutefois, c'est que le résultat qui débouche sur la coopération, à savoir que des étrangers ou des Américains pêcheraient du poisson canadien, pourrait être à l'avantage de tous. Ce qui importe encore davantage c'est que, en l'absence de toute coopération, il n'y aura que des perdants, et les pertes du Canada seront très considérables. Nous devons donc établir des mécanismes qui favorisent la coopération au sujet des stocks chevauchants.

How do we do that? One way is to set up what are called side payments. You could set up a side payment, more specifically, a reverse side payment in the form of penalties for non-cooperation. You can set up benefits or side payments, incentives for cooperation. Canada can help set this up as can other countries. The onus is on Canada to do it because we are talking about essentially Canadian fish.

How to do this? Canada in the past has implemented various reverse side payments in the Pacific salmon fisheries. This involved fees for American vessels passing through Canadian waters; it involved Canada fishing heavily the salmon stocks; the idea of penalizing certain American states to bring about some cooperative outcome. Unfortunately, in the case of the Pacific salmon fisheries, Alaska really can be given very few incentives and very few penalties to bring it into a cooperative outcome. That is the essential problem that Canada faces.

In terms of straddling stocks, we know all the problems we have encountered in the nose and tail of the Grand Banks and the arresting of the Spanish trawler, the *Estai* in March 1995. Eventually, Canada and the European Union came to some kind of settlement. That settlement was reached by Canada giving up fish. That is the side payment that Canada implemented. Canada agreed to a reduction in the turbot harvest from 60 to 15 per cent of the total allowable catch, while the EU catch went from 13 to 55 per cent. In response to Canada giving or reducing its catch, the EU will implement along with Canada a program of satellite monitoring of vessels, onboard observers and dockside monitoring. So at least we will get a handle on how many fish are being caught, which I do not think was necessarily the case in the past. That is a positive development even though Canada has had to pay for it.

Finally, the United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: This offers a possibility of resolving some of the conflicts which Canada faces. Under the agreement, regional organizations will have the authority to impose and enforce fisheries regulations on the high seas. Canada was a founding member of the Northwest Atlantic Fishing Organization, which includes the EU, Canada and some other countries. This is an organization that in the past has been less than effective in dealing with the problems of overfishing and exploitation of the high seas on Canada's continental shelf.

With this United Nations conference, there is the potential that NAFO could become an effective organization for the benefit of all its members, including Canada. But if this is to be effective, it has to be the case that any improvements in management will not be eaten up by new entrants, new countries coming to Canadian waters and the high seas of Canada's continental shelf to reap the benefits that Canada and other countries have implemented. To set this up, there must be some mechanism that countries can be excluded from NAFO. There is no provision for that on the UN Conference on Straddling Fish Stocks, but one potential method is to restrict membership by ensuring that to become a member you

Comment y arriver? On pourrait entre autres établir des paiements incitatifs ou dissuasifs. Dans ce dernier cas, il s'agirait de pénalités en cas de non-coopération. On peut donc établir des versements incitatifs, susceptibles de favoriser la coopération. Le Canada, tout comme d'autres pays, peut contribuer à établir ce genre de mécanismes. Il revient peut-être au Canada de le faire, puisque le poisson dont nous parlons est essentiellement du poisson canadien.

Comment procéder? Par le passé, le Canada a mis au point diverses modalités dissuasives visant les pêcheries du saumon du Pacifique. On a, entre autres, imposé des droits aux navires américains qui traversaient les eaux canadiennes, accru l'intensité de la pêche au saumon de la part du Canada, et songé à pénaliser certains États américains pour favoriser une forme quelconque de coopération. Malheureusement, dans le cas des pêcheries de saumon du Pacifique, peu de mesures incitatives ou dissuasives peuvent faire en sorte que l'État de l'Alaska se montre coopératif. Voilà l'essentiel du problème auquel le Canada fait face.

Pour ce qui est des stocks chevauchants, nous savons tous quels ont été les problèmes dans le cas du nez et de la queue des Grands Bancs et de l'arrestation du chalutier espagnol *Estai* en mars 1995. Le Canada et l'Union européenne ont fini par en arriver à une entente. Pour cela, le Canada a dû renoncer à du poisson. Voilà en quelque sorte le prix incitatif que le Canada a dû payer. Le Canada a accepté de réduire la récolte de turbots de 60 p. 100 à 15 p. 100 du total des prises admissibles, alors que dans le cas de l'UE, les prises sont passées de 13 p. 100 à 55 p. 100. En contrepartie du fait que le Canada renonce à des prises, l'UE collaborera à la mise en oeuvre avec le Canada d'un programme de contrôle par satellite des navires, d'observateurs à bord de navires et de vérifications à quai. Nous serons donc en mesure tout au moins de chiffrer les prises, ce qui n'a pas été nécessairement le cas par le passé, me semble-t-il. Voilà un résultat constructif, même si le Canada a dû en payer le prix.

Enfin, il y a la question de la Conférence des Nations Unies sur les stocks transfrontaliers et les poissons grands migrateurs. Elle offre la possibilité de résoudre certains des conflits auxquels le Canada fait face. Aux termes de l'accord, des organisations régionales auront le pouvoir d'imposer la réglementation relative aux pêches en haute mer. Le Canada a été l'un des membres fondateurs de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest, dont font partie les États-Unis, le Canada et certains autres pays. Par le passé, l'OPANO n'a pas réglé avec toute l'efficacité souhaitée les problèmes relatifs à la surpêche et à l'exploitation du plateau continental du Canada.

Grâce à cette conférence des Nations Unies, il est possible que l'OPANO devienne efficace, et ce à l'avantage de tous ses membres, y compris le Canada. Mais l'organisation ne sera efficace que dans la mesure où toute amélioration dans la gestion ne sera pas annulée par l'arrivée de nouveaux intervenants, de nouveaux pays qui viendraient récolter en eaux canadiennes et en haute mer sur le plateau continental canadien les avantages des accords conclus entre le Canada et d'autres pays. On doit donc prévoir un mécanisme d'exclusion de l'OPANO. Bien que rien ne soit prévu à cet effet dans le cadre de la conférence de l'ONU sur les stocks transfrontaliers, on pourrait limiter la participation à

have to make a payment — you cannot come in for free; in other words, allowing entry only after a country has purchased membership into the organization from an existing member. If you come in with a payment, then one member leaves — new entrant, somebody exits the fishery. This is the idea of creating property rights in terms of the regional fisheries organization NAFO.

If we are to deal with the problems in terms of straddling stocks, we also have to create property rights not just for countries for Canada and other members, but also for individual fishers; otherwise, we will have the same problems we have in our domestic fisheries, namely overcapitalization and overemployment. There needs to be the implementation of individual transferable quotas for the high seas fisheries off Canada's continental shelf, quotas which would be managed, monitored and enforced by NAFO or some other regional organization.

The allocation of quota would be in two stages, one to the individual member countries, two to the individual vessels, and there would be transfers of quota available between vessels across countries. Canada has the potential to benefit from such transfers.

This approach of using property rights to try to lead to a more cooperative outcome dealing with foreign fishing could be tried in terms of shared fishery stocks such as the salmon stocks on the West Coast. For example, allocations could be made to individual vessels in terms of bidding rights or FISHRs to harvest salmon in both Canadian and American waters. Thus Canadians would be allowed to participate in all American openings, including Alaska openings, and of course Americans would be allowed to participate in Canadian waters. Fishers themselves would determine who they are bidding, what fish are caught and where. The allocation would be based on a U.S.-Canada basis as well as a state basis on the where the fish return to spawn. So that is another potential way of trying to deal with the problem of shared fisheries.

That concludes my presentation. I would like to thank the committee for its patience and I would welcome any questions and inquiries.

The Chairman: You noted in your presentation that ITQs represent approximately one-third of the value of the total Canadian catch. We tried to get this out of DFO, but we were not successful. Is it an estimate?

Mr. Grafton: Part of the problem is the collapse of the Atlantic groundfish stocks because the offshore sector had enterprise allocations, and that was an important component in terms of contributor, in terms of the total catch and also total employment. So because those stocks have collapsed, it is difficult to come up with a number. The number I have come up with comes from a source in 1996.

The Chairman: So it is fairly recent.

Mr. Grafton: I would suggest it is fluctuating.

The Chairman: It gives us a general benchmark.

Mr. Grafton: It is a benchmark, and it is increasing and has been increasing.

l'OPANO en imposant le paiement d'une cotisation à tout nouveau membre. Autrement dit, on ne laisserait un pays faire partie de l'Organisation que dans la mesure où il aurait acheté le droit de participation d'un membre. Ainsi, à l'arrivée de chaque nouveau membre correspondrait le départ d'un autre membre. C'est la notion des droits de propriété appliquée à l'organisation régionale des pêcheries qu'est l'OPANO.

Pour régler les problèmes relatifs aux stocks chevauchants, nous devons également appliquer la notion de droits de propriété non seulement à l'égard des pays, comme le Canada ou les autres membres, mais également à l'égard des pêcheurs individuels, sinon nous aurons les mêmes problèmes que ceux qui existent dans nos pêcheries intérieures, à savoir la surcapitalisation et la main-d'oeuvre excédentaire. Des quotas individuels transférables doivent s'appliquer aux pêcheries hauturières du plateau continental canadien. De tels quotas seraient administrés et contrôlés par l'OPANO ou une autre organisation régionale.

L'attribution des quotas se ferait en deux étapes: tout d'abord aux pays membres puis à chaque navire. Les quotas seraient transférables entre navires et entre pays. Le Canada serait en mesure de bénéficier de transferts de cette nature.

On pourrait tenter d'appliquer ce genre de démarches fondées sur les droits de propriété visant à favoriser la coopération avec les pêcheurs étrangers à des stocks chevauchants comme les stocks de saumon de la côte ouest. Par exemple, on pourrait attribuer des droits de soumissionner ou des droits individuels de pêche au saumon pour les eaux canadiennes aussi bien que pour les eaux américaines. Ainsi, les Canadiens pourraient participer à toutes les campagnes américaines, y compris la campagne de l'Alaska et bien entendu, les Américains pourraient en faire autant en eaux canadiennes. Les pêcheurs détermineraient eux-mêmes le contenu de leurs soumissions, le type de prise et l'endroit. Les attributions seraient fondées sur le pays ou l'État en fonction de la zone de frai. Voilà une autre façon possible de solutionner le problème des pêcheries chevauchantes.

J'ai maintenant terminé mon exposé. J'aimerais remercier le comité de sa patience et je serai heureux de répondre aux questions.

Le président: Vous avez signalé dans votre exposé que les QIT représentent environ le tiers de la valeur du total des prises canadiennes. Nous avons tenté, mais en vain, d'obtenir ce genre de chiffres du MPO. S'agit-il d'un chiffre estimatif?

M. Grafton: La difficulté a trait notamment à l'effondrement des stocks de poisson de fond de l'Atlantique. En effet, des allocations d'entreprise s'appliquent au secteur extracôtier et cela a une incidence considérable sur les prises totales et l'emploi également. Donc, à cause de l'effondrement des stocks, il était difficile d'aboutir à un chiffre. Celui que j'ai cité provient d'une source de 1996.

Le président: C'est donc un chiffre assez récent.

M. Grafton: Je pense aussi qu'il y a des fluctuations.

Le président: Mais cela nous donne une idée générale.

M. Grafton: Oui, et c'est une quantité qui augmente.

Senator Landry: Rationalization – the plant should be rationalized also.

Mr. Grafton: I agree. I focused primarily on the harvesting sector. There must be rationalization in the processing sector, particularly in Atlantic Canada.

Senator Landry: You used the word “highgrading” in your presentation, which is quite important in the Atlantic, Northern New Brunswick especially. It seems that the fishermen who own the plant and the licence are the ones that are doing the highgrading. It would not be hard to determine which one, because there is one plant that paid about 50, 60 cents more than all the others. The Japanese eat more with their eye than their mouth. If it is a perfect crab, no moss on it, they will get much more money. Plant owners have not been doing the worst highgrading. If anything is mossy, if there is a leg missing, if there is a black mark on it, it all goes back to the bottom. There is friction between those who are highgrading and those who are not.

Mr. Grafton: Highgrading is certainly a problem. As you point out, in terms of the crab fisheries, there is more of a problem in other fisheries in the sense that a good number of crab live after they are thrown overboard. But cod that are caught in a trawler are dead, so you have got a sustainable —

Senator Landry: You mentioned also dockside rating. Does that do the job?

Mr. Grafton: Not for highgrading, no. Dockside monitoring does help ensure that there is no quota busting. In other words, you land your quota, it is registered; someone who does not have quota cannot land without being found out. But dockside monitoring does not deal with highgrading because highgrading takes place out at sea.

Senator Landry: You mentioned lobster. The escape hatch has been a valuable thing, even when catching the small lobster. I was told by many fishermen that they might get a hold of those lobster, sometimes for one, two, three hours, that they only cull them when they are finished fishing, that those lobster are half dead and when they throw them back, the cod eat them. Hence, a good escape hatch will save all these small lobster.

Also, the hoop size is normally five and a half inches. Some fishermen, and there is no law that regulates that, have a seven inches hoop, some as high as eleven. The result of that, especially in the Northumberland Strait where it is a breeding ground because the water is warm, is that they catch all the big female lobsters and thus they are getting rid of the production line. We tried to get a regulation passed with respect to that, but it did not work.

Mr. Grafton: That is part of the issue in terms of when and how fish or shellfish are caught. There has been a tendency in Canada and elsewhere to focus in on quantity, how many you can

Le sénateur Landry: La rationalisation: il faut rationaliser les installations.

M. Grafton: Oui, je me suis surtout concentré sur la pêche elle-même. Mais il faut aussi rationaliser le secteur de la transformation, particulièrement dans le Canada atlantique.

Le sénateur Landry: Vous avez parlé de l'écrémage dans votre exposé; il joue d'ailleurs un rôle assez important sur la côte atlantique, et particulièrement dans le nord du Nouveau-Brunswick. Les pêcheurs propriétaires d'une usine et d'un permis sont ceux qui procèdent à ce tri sélectif. Il ne serait d'ailleurs pas difficile de savoir qui c'est, lorsque l'on sait que telle usine achète à 50 ou 60 p. 100 plus cher que les autres. On sait aussi que les Japonais mangent pour ainsi dire plus avec leurs yeux qu'avec leur bouche. Si le crabe est parfait, sans mousse par exemple, on va pouvoir le vendre plus cher. Ce ne sont pas forcément les propriétaires d'usine qui ont fait le pire de l'écrémage. S'il y a de la mousse, si une pince manque, s'il y a une marque noire, c'est rejeté à la mer. Il y a donc des tensions entre ceux qui pratiquent ce tri sélectif et les autres.

M. Grafton: Oui, l'écrémage pose des problèmes, comme vous l'avez fait remarquer à propos de la pêche au crabe, où cela se fait plus sentir que dans d'autres types de pêche car beaucoup de crabes continuent à vivre après avoir été rejetés à la mer. Pour la morue c'est différent, une fois qu'elle a été prise dans le chalut elle est morte, du point de vue de l'exploitation durable...

Le sénateur Landry: Vous avez également parlé des inspections à quai. Est-ce que ça permet de répondre au problème?

M. Grafton: Pas pour le tri sélectif, non. La surveillance à quai permet simplement de veiller à ce que les quotas soient respectés. Vous débarquez votre quota, c'est enregistré, et quelqu'un qui n'aurait pas de quota serait tout de suite repéré. Mais la surveillance à quai ne règle pas la question de l'écrémage, puisque celui-ci a lieu en mer.

Le sénateur Landry: Vous avez aussi parlé du homard. L'évent d'échappement est quelque chose de précieux, même si les petits homards restent pris. Beaucoup de pêcheurs me disent que souvent ces petits homards restent pris, une, deux ou trois heures, qu'on les rejette une fois que la pêche est finie, qu'ils sont à moitié morts, et qu'alors ce sont les morues qui vont les manger. Il se pourrait donc qu'un bon système d'échappement permette de sauver ces petits homards.

Il y a aussi la question de la taille de l'anneau, qui est normalement de cinq pouces et demi. Certains pêcheurs, et il n'y a rien sur le plan réglementaire qui s'y oppose, ont un anneau de sept pouces, et parfois même onze. Le résultat, et particulièrement dans le détroit de Northumberland où l'eau est chaude et où de ce fait la reproduction est particulièrement intense, les pêcheurs attrapent toutes les grosses femelles homard, ce qui en quelque sorte détruit le processus de reproduction. Nous avons essayé d'avoir un règlement à cet effet, mais cela n'a pas donné de résultat.

M. Grafton: C'est là que la façon et le moment où le poisson ou le crustacé est pris jouent un rôle important. Au Canada, et même ailleurs, on a trop accordé d'importance à la seule question

catch or the total weight in terms of the catch, unless time has been focused in on those sorts of issues which are clearly important.

Senator Landry: Another thing that is happening in many fishing plants is that many of them just pack their own catch. Their catch might take place in six to eight weeks at the most, so their crew, after the catch, are not interested in the rest of the fisheries. So that crew is only making eight weeks on employment. The "real" fishing plants continue to get fish from somewhere else, other ground. Right now, we are bringing in crab from Rhode Island. But those guys would not bother with that, there is no money in it.

Senator Petten: The monitoring is usually industry-managed and industry-funded. As of a friend of mine would say, is this putting the rabbits in charge of the lettuce patch?

Mr. Grafton: It depends on the fisher. The British Columbia halibut fishery is funded by the industry, but it is managed in the sense that it is done independently. They contract it. In the British Columbia halibut fishery, every landed fish gets a tag. That was never done prior to the introduction of ITQs. So I would suggest that the monitoring, the surveillance of what is going on is far better today with ITQ management than it ever was prior to that.

Now, that is not to say that you are going to have as good an outcome as that in other fisheries. There have been problems, particularly in Atlantic Canada with a couple of fisheries that I can think of, where there were problems in terms of monitoring and enforcement. Part of that issue is that of the property right itself. You have to feel that you have some sort of security in the property right. As well, there needs to be some adjustment period. There needs to be a period of adaptation with fishers, in terms of the management procedures. That is what I would suggest. Over time, you may see an improvement. You want to set it up so that the fishers perhaps pay for it, if there are substantial returns from the fishery. Some independent authority, company, whatever you want to call it, does the actual job.

Senator Marchand: I notice, Dr. Grafton, that you received your Ph.D. at UBC. I am from Kamloops and know the Adams River, and that is where we grow all the fish for the commercial fishers to catch. We get very little benefit up country. We are essentially in cattle country, but we spawn a lot of fish out of there. I have heard IQ referred to in other ways, in terms of fisheries management. It was not an individual quota, because of all the problems that we have out there.

What is the current proportion of salmon out of a fish farm versus wild salmon, in terms of what is being produced for the market today in Canada?

de la quantité, c'est-à-dire du poids total de votre pêche, alors qu'il y a aussi d'autres éléments comme le moment de la pêche qui sont très importants.

Le sénateur Landry: Ce qui se passe pour beaucoup d'usines, c'est qu'elles emballent leur propre pêche. La pêche se fait en six à huit semaines maximum, et l'équipage, après la campagne, ne s'intéresse plus à ce qui se passe dans le secteur de la pêche. Voilà donc des équipages qui ne font enregistrer que huit semaines de travail. Mais les «vraies» usines à poisson continuent à transformer du poisson qui est pêché ailleurs, sur d'autres sites de pêche. En ce moment, nous avons du crabe qui vient du Rhode Island. Ils ne s'y intéressaient pas, toutefois, parce que ce n'est pas suffisamment lucratif.

Le sénateur Petten: La surveillance est en général confiée au secteur privé, et c'est lui qui finance l'opération. Comme pourrait le dire un de mes amis, c'est un petit peu comme si on demandait au lapin de surveiller les salades.

M. Grafton: Tout dépend de la pêche considérée. Pour la pêche au flétan de la Colombie-Britannique, c'est effectivement le secteur privé qui finance cette opération, mais elle est confiée à un organisme indépendant à contrat. Dans le cas de la pêche au flétan de Colombie-Britannique, chaque poisson débarqué est marqué. Cela ne se faisait jamais ainsi avant l'adoption du système des QIT. Je pense donc que cette surveillance est aujourd'hui bien meilleure que par le passé, depuis l'adoption du système des QIT.

Cela ne veut pas dire que ce sera aussi satisfaisant quel que soit le type de pêche considéré. Il y a eu des problèmes, et notamment dans le Canada atlantique, dans certains secteurs de pêche auxquels je peux penser, où l'on a eu des difficultés du côté de la surveillance et du respect du règlement. Tout cela c'est un petit peu une question de droit de propriété. D'une certaine manière, vous voulez que ce droit de propriété soit assorti d'un certain sentiment de sécurité. Et ensuite il faut évidemment une période d'ajustement; une période d'adaptation pour les pêcheurs, qui doivent apprendre à gérer le système. Avec le temps, à mon avis, vous verrez des améliorations. Vous pouvez évidemment souhaiter que ce soit les pêcheurs eux-mêmes, à condition que la pêche soit véritablement rentable, qui financent ce système. Alors vous pouvez très bien avoir une entité indépendante, une compagnie ou autre, qui fasse ce travail.

Le sénateur Marchand: Je remarque, monsieur Grafton, que vous avez obtenu votre Ph.D. à l'Université de la Colombie-Britannique. Je suis de Kamloops, je connais la rivière Adams, c'est là que nous élevons tout le poisson qui est ensuite pris par les pêcheurs professionnels. Mais en amont, plus haut, nous n'en profiterons pas beaucoup. C'est surtout une région d'élevage, mais il y a aussi beaucoup de poissons qui viennent frayer par chez nous. J'ai déjà entendu parler, d'une autre manière, des quotas individuels, à propos de la gestion des pêches. Il ne s'agissait pas à proprement parler de quota individuel, parce que nous avons beaucoup trop de problèmes pour cela.

Quelle est la part du saumon d'élevage par rapport au saumon sauvage, dans ce qui se retrouve ensuite sur le marché canadien?

Mr. Grafton: I could not give you those numbers. I am sorry. I do not know them. Fish farming or agriculture or "mari-culture" certainly developed in Canada. The principal suppliers are Chile and Norway.

Senator Marchand: So you do not have any thought about what the future might be in that?

Mr. Grafton: There is potential there. The industry went through an adjustment period back in the late 1980s. A lot of participants lost money, went bankrupt. There are issues in terms of water quality, as well as escapement of the Atlantic salmon that is farmed and the mingling of stocks, which is considered to be a potential problem. But in terms of the sheer numbers, the commercial fishery, in terms of fish that come into spawn, they are by far the largest supplier of salmon but I cannot give you the proportions.

Senator Marchand: I wondered, because it would have an impact on the whole fishery and whatever you do in the fishery.

Mr. Grafton: It has had an impact on prices for sure.

Senator Marchand: I tried to listen carefully to what you had to say about ITQs and IQs and how fish should be managed. One complaint that, as a British Columbian, I have heard for many years is the fact that Ottawa manages, from 3,000 miles away, our British Columbian fishery. Do you have any comments about that?

Maybe in my angry moments and not thinking it through as carefully as I should, but reacting as a British Columbian, I felt that the fishery should be managed locally rather than from 3,000 miles away in Ottawa. What is your opinion? Should the fisheries jurisdiction be transferred?

Mr. Grafton: Of course the oceans, fisheries resources are managed by the federal government. That is part of the Constitution. In terms of the idea that Ottawa is a long distance away from British Columbia, that is true. I would like to point out that the people at Department of Fisheries and Oceans in Vancouver and elsewhere in the province are British Columbians as well as Canadians, and they are making decisions for the benefit of the British Columbia fisheries as well as Canada as a whole. Those day-to-day decisions are made by people in British Columbia. They are not made by people in Ottawa; for example the British Columbia halibut and sablefish fisheries is managed by Bruce Terse. It has been for some time. He has done an excellent job. He lives and works in British Columbia. I do not think that is necessarily a handicap to the management of our fisheries; I think there is goodwill on behalf of any level of government to try to do the best for the fisheries.

However, there may in fact be errors of commission, or perhaps omission, in terms of fisheries policy. But that is not a lack of goodwill. To the sense that you could transfer responsibilities to

M. Grafton: Je ne peux pas vous donner les chiffres. Excusez-moi. Je ne les connais pas. L'élevage de poisson, ou la pisciculture ou «mariculture», se sont développés au Canada, cela ne fait aucun doute. Mais les grands producteurs sont encore le Chili et la Norvège.

Le sénateur Marchand: Est-ce que cela offre des possibilités d'avenir, à votre avis?

M. Grafton: Il y a là tout un potentiel. C'est un secteur qui a connu une période d'ajustement à la fin des années 80. Beaucoup de gens qui avaient investi dans ce secteur ont fait faillite et ont perdu de l'argent. Il y a des problèmes de qualité de l'eau qui se posent, et pour le saumon d'élevage de l'Atlantique, des questions d'échappement et de mélange des populations de saumon, ce qui peut être un problème. Mais sur le plan des statistiques, et pour la pêche commerciale, si l'on s'en tient au nombre de saumons qui viennent frayer, c'est bien ce secteur qui est le premier fournisseur de saumon, mais je ne peux pas vous donner de pourcentage.

Le sénateur Marchand: Je me posais la question, car de toute évidence, cela a des conséquences pour l'ensemble du secteur des pêches, et de ce que vous voulez en faire.

M. Grafton: Ça a certainement des conséquences sur le plan des prix.

Le sénateur Marchand: Je vous ai écouté avec attention lorsque vous avez parlé des QIT et des QI, et de la façon dont le poisson devait être géré. Moi qui suis de Colombie-Britannique, voilà des années que j'entends les gens se plaindre que les pêches de Colombie-Britannique sont gérées d'Ottawa, qui se trouve à 3 000 milles de chez nous. Avez-vous quelque chose à ajouter à cela?

À mes moments de colère, et peut-être parce que je n'ai pas réfléchi jusqu'au bout au problème, j'ai des réactions d'habitant de Colombie-Britannique, et j'ai parfois le sentiment que nos pêches devraient être gérées localement plutôt qu'à Ottawa qui se trouve à 3 000 milles. Qu'est-ce que vous en pensez? Est-ce que la responsabilité des pêches devrait être transférée?

M. Grafton: Bien entendu, les océans et les ressources halieutiques sont gérés par le gouvernement fédéral. C'est prévu dans la Constitution. Il est vrai qu'Ottawa est très loin de la Colombie-Britannique. Je vous signale que les fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans à Vancouver et ailleurs dans la province sont originaires de la Colombie-Britannique et des autres régions du Canada, et ils prennent des décisions pour le compte de la Colombie-Britannique et de l'ensemble du pays. Ces décisions quotidiennes sont prises par des gens de la Colombie-Britannique, et non pas par les gens d'Ottawa. Par exemple, les pêcheries de flétan et morue charbonnière en Colombie-Britannique sont gérées par Bruce Terse, et ce depuis un certain temps. Il fait un excellent travail. Il vit et travaille en Colombie-Britannique. Je ne pense pas que ce soit nécessairement un handicap dans la gestion de nos pêches; je pense que tous les paliers de gouvernement font preuve de bonne volonté et essaient de faire de leur mieux pour les pêches.

Cependant, il pourrait y avoir effectivement des erreurs par commission, ou peut-être par omission, en ce qui concerne la politique des pêches. Mais cela ne résulte pas d'un manque de

Victoria and you would get better decision-making, I do not know. It is a function of how it is done and the personnel.

Senator Marchand: You have not analyzed or you do not want to get into the political debate because it has been pretty hot and heavy recently out there?

Mr. Grafton: I do not actually agree with the idea that the fisheries are being managed from Ottawa in the sense that there is no consideration of the British Columbia interest; I do not think that that is the case at all.

Senator Marchand: I will give you that. In terms of the overall effective administration of the fish over the long haul, you do not see any advantage of taking it out of the jurisdiction of Ottawa and giving it to British Columbia?

Mr. Grafton: I do not see a big advantage. What is important, and something that is currently taking place, is the divesting of personnel and management responsibilities as far away from Ottawa to the individual regions. I think that that is a very positive move. It is something I would support and I think does improve fisheries.

Senator Marchand: Maximum decentralization.

Mr. Grafton: In terms of fisheries management, I should say yes. Clearly, there needs to be an overall fisheries policy, which can be made in Ottawa; but in terms of actual operational management, it has to take place, and to a large extent does, in the regions.

Senator Marchand: I do not think we have done a worse job than the provinces than we have over the past 30 years, in terms of managing our fish on both coasts. The West Coast is not as bad off as the Atlantic cod. But we have had bumps all over the place in terms of sockeye. It is interesting that you feel that it would not help.

Mr. Grafton: There is one way it may have helped in the past. In the sense that the provinces, certainly in Atlantic Canada, do not have the resources of the federal government, there would have been less support for the fishing industry over the past few years. To that extent, if the provinces had been managing the fisheries, they could not have supported the fisheries to the extent that they were supported. That would be true to a lesser extent in British Columbia. To that extent, it may well have been beneficial, but of course the support was done for a variety of reasons.

Senator Marchand: Mainly to manage the resource as best you can. Of course, if you devastate the resource, then you devastate the income for so many people. That is what it is all about, really. You have to sustain the fishery and we have not done that. By and large, successive governments have not performed very well, Conservative and Liberal, a mixture of both administrations. We have not done a good job.

bonne volonté. Pourrait-on améliorer la prise de décision en transférant les responsabilités à Victoria? Je n'en sais rien. Tout dépend du personnel et de la façon de procéder.

Le sénateur Marchand: Vous n'avez pas analysé la situation ou vous ne voulez pas vous engager dans le débat politique parce qu'il est assez chaud et lourd ces derniers temps.

M. Grafton: Je ne partage pas l'opinion selon laquelle les pêches sont gérées à partir d'Ottawa sans égard aux intérêts de la Colombie-Britannique. Je ne pense pas du tout que tel soit le cas.

Le sénateur Marchand: Je vous le concède. Quant à l'efficacité globale de la gestion des pêches à long terme, ne pensez-vous pas qu'il soit avantageux qu'Ottawa en confie la responsabilité à la Colombie-Britannique?

M. Grafton: Je n'y vois pas grand avantage. Ce qui est important, et cela se passe actuellement, c'est de décentraliser autant que possible les responsabilités en matière de personnel et de gestion d'Ottawa vers les différentes régions. Je pense qu'il s'agit là d'une mesure très positive que j'appuie et qui améliore effectivement les pêches.

Le sénateur Marchand: Il s'agit de décentraliser au maximum.

M. Grafton: En ce qui concerne la gestion des pêches, je dirais oui. De toute évidence, nous avons besoin d'une politique globale en matière des pêches, et cette politique peut être élaborée à Ottawa; quant à la gestion opérationnelle proprement dite, elle doit se faire, et elle se fait déjà dans une grande mesure, dans les régions.

Le sénateur Marchand: Je ne pense pas que nous ayons fait pire que les provinces au cours des 30 dernières années en ce qui concerne la gestion de nos poissons sur les deux côtes. La situation sur la côte ouest n'est pas aussi mauvaise que dans l'Atlantique, en ce qui concerne la morue. Mais nous avons eu des difficultés un peu partout dans le cas du saumon rouge. Il est intéressant que vous estimiez que cela ne serait pas utile.

M. Grafton: Auparavant, cela aurait pu être utile d'une façon. Étant donné que les provinces, surtout celles de l'Atlantique, n'ont pas les ressources du gouvernement fédéral, le secteur des pêches aurait eu moins d'appui au cours des dernières années. Par conséquent, si la gestion des pêches avait incombé aux provinces, elles n'auraient pas pu accorder le même appui aux pêcheries. Cela est un peu moins vrai dans le cas de la Colombie-Britannique. Dans ce sens, la mesure aurait peut-être été bénéfique, mais évidemment, l'appui a été accordé pour diverses raisons.

Le sénateur Marchand: Surtout pour gérer la ressource au mieux possible. Bien entendu, si l'on dévaste la ressource, on supprime le revenu de bien des gens. En fait, c'est en ces termes que se pose le problème. Il faut s'occuper des pêches et nous ne l'avons pas fait. D'une manière générale, les gouvernements successifs n'ont pas fait un très bon travail, qu'ils soient conservateurs ou libéraux. Nous n'avons pas fait un bon travail.

Perhaps you could refresh my memory in terms of where ITQs or IQs are used around the world, and in so doing, could you also comment on the health of the fishery resources in countries that have used ITQs — profitability in the fishery, the operations and things like that.

Mr. Grafton: Rights-based management has been implemented in a number of countries — Iceland for example, New Zealand, Australia, even the U.S. has implemented it in three or four fisheries. The outcome depends on the fishery and on the country. Overall, I would suggest that the outcome has been positive. In other words, if you were to compare the current situation to what happened prior to the implementation of rights-based management, I think you can see an improvement in those fisheries. Improvement comes in various ways. It can come in terms of the value of fish that are landed. ITQs do not change the total landings. They perhaps can change the value of landings.

In halibut fishery in British Columbia, there is evidence to suggest that because the season was extended six days to over 180 days, fishers could land the fish whenever they wanted to, land it fresh, sell it fresh. They received much higher prices. The prices may have increased as much as 55 per cent, so that is a substantial benefit.

There are benefits in terms of safety and security at sea when you have an increased periods of fishing. Those are intangible benefits.

There are also benefits, over time, in terms of some rationalization in the fishery. ITQs or rights-based management do not lead to instantaneous adjustments. It may take several years to adjust. There is evidence of switching of gear from a gear that will target certain species more effectively than others and may also lead to higher prices.

There is mixed evidence in various forms. But overall, I would suggest that there has been an improvement in most of these rights-based management fisheries.

Senator Marchand: Is there any relationship in the fishing industry between this kind of rights-based management and the supply management in the agricultural industry, perhaps in the feather industry for instance? One of the things that happened in the feather industry is that quotas were given out to people and Canadians had to pay much higher prices than they would for instance if we were to allow the poultry to come in from the United States. It is all right, up to a point. Any independent nation should be able to feed itself up to a point. As consumers, we paid high prices, but we had quality as well. We had high quality food. Those quotas were given free to individuals and they sold them for very high prices in a lot of cases. Some individuals made pots full of money out of selling a quota that they got for nothing.

Can you comment as to whether there is any kind of relationship between those two.

Mr. Grafton: There is a relationship in the sense that you are allocating gratis, for free, a private property right in some form or another. There are some significant differences.

Veuillez me rafraîchir la mémoire en ce qui concerne les QIT ou QI qui sont utilisés de par le monde, et ce faisant, pourriez-vous parler de la santé des ressources halieutiques dans les pays qui utilisent les QIT... la rentabilité des pêcheries, les opérations et ainsi de suite.

M. Grafton: La gestion fondée sur les droits est pratiquée dans un certain nombre de pays. L'Islande, par exemple, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et même les États-Unis l'ont fait dans trois ou quatre pêcheries. L'efficacité de ce système dépend de la pêche et du pays. Dans l'ensemble, je dirais que les résultats sont positifs. Autrement dit, s'il fallait comparer la situation actuelle à celle qui a précédé la mise en oeuvre de la gestion fondée sur les droits, l'on constaterait une amélioration dans ces pêcheries. L'amélioration se manifeste sous diverses formes. Elle peut se traduire par la valeur du poisson débarqué. Les QIT ne modifient pas le débarquement total. Ils peuvent sans doute changer la valeur des débarquements.

Dans la pêche au flétan en Colombie-Britannique, il a été prouvé qu'en raison du fait que la saison a été prolongée de six jours et portée à plus de 180 jours, les pêcheurs pouvaient débarquer le poisson où ils voulaient, le débarquer frais et le vendre frais. Ils ont obtenu des prix beaucoup plus élevés. L'augmentation des prix a atteint probablement 55 p. 100, ce qui représente un avantage considérable.

Le fait de prolonger la période de pêche comporte des avantages au chapitre de la sécurité en mer. Ce sont là des avantages intangibles.

À terme, les pêcheurs bénéficient aussi de la rationalisation des pêches. Les QIT ou la gestion fondée sur les droits n'entraînent pas des ajustements instantanés. L'adaptation peut durer plusieurs années. On a aussi prouvé que le recours à un matériel plus efficace sur certaines espèces que sur d'autres permettrait également aux pêcheurs d'obtenir des prix plus élevés.

Les preuves divergent, mais dans l'ensemble, j'estime qu'il y a eu une amélioration dans la plupart des pêcheries dont la gestion était fondée sur les droits.

Le sénateur Marchand: Y a-t-il un rapport entre la gestion fondée sur les droits dans le secteur des pêches et la gestion de l'offre dans le secteur agricole, par exemple chez les aviculteurs? L'on a accordé des quotas à ces derniers et les Canadiens ont dû payer des prix beaucoup plus élevés que si nous avions permis l'importation de volaille des États-Unis. Dans une certaine mesure, ce n'est pas grave. Tout pays indépendant devrait être en mesure de se nourrir jusqu'à un certain point. En tant que consommateurs nous avons payé des prix élevés, mais nous avons aussi la qualité. Nous avons des aliments de bonne qualité. Ces quotas ont été attribués gratuitement à des particuliers et ils les ont vendus à des prix très élevés dans bien des cas. Certains particuliers ont gagné énormément d'argent en vendant un quota qu'ils ont obtenu gratuitement.

Pourriez-vous nous dire s'il y a un rapport entre les deux?

M. Grafton: Il y a un rapport dans ce sens que l'on alloue gratuitement un droit à la propriété privée d'une façon ou d'une autre. Il y a des différences importantes.

In terms of the fishing industry, it is not supply management. The quantity of fish that are caught and harvested and sold is based on the providence of nature. It is not determined by regulators here in Ottawa or anywhere else. There is a big difference there.

The other difference is that you can improve the quality of fish, and if consumers pay more for a high quality of fish, that is fine, the consumers have not lost out. There is no market power which is being assigned to fishers in that sense. Your point is well taken with respect to the allocation of perhaps a very valuable property right for free, just on the basis that you have fished in the past. There are some very substantial returns, capital gains, available to fishers who sell their licences coupled with quota. They can make \$250,000 or \$500,000 just because they happened to fish back in the 1980s. I do not have a problem with people making money from fishing, that is good. I want people to make money from fishing, but I agree with you.

Senator Marchand: The problem I have is them getting something for nothing and then selling it for a large amount of money, coupled with the fact that they do not own that resource. That resource belongs to all of Canadians.

Mr. Grafton: I could not agree with you more. In fact I have written several papers on that issue because I think it is important. What I have proposed in various ways is what would be termed rent capture; namely, the rent is not the rent you pay for a house, it is a rent that comes because there is a fixed supply in terms of the fish. It is a scarcity rent. It accrues to fishers who own these property rights through no particular actions of their own. Because the fish are owned by the Crown for the people of Canada, I think we should receive a return. I proposed at various times and various fisheries rent capture.

Now, how do you implement rent capture? You can auction off fishing rights, but I do not think that is particularly feasible politically. Auctions have some particular problems with them. So I have proposed is that you set up an individual property right, an ITQ, but simultaneous with that you implement a system where you capture part of the returns to the fishers. That would be based on an *ad valorem* royalty on the value of the fish landed or on the value of the quota itself. You do not try to capture the entire rent. There needs to be some benefits for the fishers themselves. You capture a portion. One number that I came up with some years ago is 50 per cent. A target of rent capture of 50 per cent for the people of Canada is perfectly reasonable and should be done. I agree with you.

In the case of the Pacific fisheries, we could return several millions of dollars a year to the benefit of all Canadians. I think they should be paying it. So I concur and I agree very much with your comments.

En ce qui concerne le secteur des pêches, il n'y a pas de gestion de l'offre. La quantité de poisson qui est pêchée et vendue dépend pour ainsi dire de la providence. Elle n'est pas déterminée par les organismes de réglementation ici à Ottawa ou ailleurs. Il y a là une grande différence.

L'autre différence tient au fait que l'on peut améliorer la qualité du poisson, et si les consommateurs paient davantage pour un poisson de bonne qualité, c'est très bien, car ils ne perdent pas au change. Dans ce sens, l'on n'attribue aux pêcheurs aucun pouvoir de commercialisation. J'ai pris bonne note de votre observation concernant l'attribution gratuite d'un droit à la propriété qui est très précieux, tout simplement parce que vous avez pêché par le passé. Cela comporte des avantages très substantiels, des gains en capital, pour les pêcheurs qui vendent leurs permis en même temps que leurs quotas. Ils peuvent gagner 250 000 \$ ou 500 000 \$ tout simplement parce qu'ils ont pêché au cours des années 1980. Je ne vois aucun inconvénient à ce que les gens gagnent de l'argent en pêchant; c'est une bonne chose. Je veux que les gens gagnent de l'argent en pêchant, mais je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Marchand: Ce que je constate, c'est le fait d'obtenir quelque chose gratuitement et de le revendre au prix fort, en plus du fait que l'on n'est pas propriétaire de cette ressource. Cette ressource appartient à tous les Canadiens.

M. Grafton: Je suis tout à fait d'accord avec vous. En fait, j'ai rédigé plusieurs articles à ce sujet, car je pense que c'est important. J'ai proposé de plusieurs manières ce que l'on pourrait appeler capture de loyer; en effet, le loyer n'est pas celui que l'on paie pour une maison, c'est plutôt celui qui découle du fait qu'il y a une quantité limitée de poisson. C'est un loyer fondé sur la rareté du produit. Ils sont payés par les pêcheurs qui détiennent ces droits de propriété sans avoir pris de mesures particulières à cet effet. Étant donné que l'État est propriétaire de ce poisson pour le compte du peuple canadien, je pense que nous devrions en tirer un bénéfice. J'ai proposé à maintes reprises que l'on impose ce loyer à diverses pêcheries.

Maintenant, comment mettre en oeuvre cette mesure? L'on pourrait vendre aux enchères les droits de pêche, mais je ne pense pas que cela soit particulièrement faisable du point de vue politique. Les ventes aux enchères posent des problèmes particuliers. J'ai donc proposé que l'on crée un droit de propriété individuel, un QIT; simultanément, il faut mettre en oeuvre un système permettant de recueillir une partie des bénéfices des pêcheurs. Cela correspondrait à une redevance *ad valorem* sur la valeur du poisson débarqué et sur la valeur du quota même. On n'essaie pas de recueillir le loyer intégral. Il faut que cela profite également aux pêcheurs. On recueille une partie des bénéfices. Il y a quelques années, j'ai proposé 50 p. 100. Une redevance de 50 p. 100 pour le peuple du Canada est parfaitement raisonnable, et il faut l'imposer. Je suis d'accord avec vous.

Dans le cas des pêches du Pacifique, nous pourrions ainsi recueillir plusieurs millions de dollars par an pour tous les Canadiens. Je pense que l'industrie devrait payer cette redevance. Par conséquent, je suis tout à fait d'accord avec vous.

The Chairman: I did want to take this opportunity to introduce some special visitors we have with us this morning, a group from the Forum for Young Canadians. I believe they are all from Newfoundland. Thank you very much for coming here. We welcome you and we appreciate your interest.

Professor Grafton, would you check for us — maybe not today but get it back to us. You referred in discussion with Senator Marchand to provincial jurisdiction on the question of lack of goodwill. You said that there had never been any intention of a lack of goodwill anywhere on the West Coast dealing with quotas and so on. You might wish to check, and I will eat my words if I am wrong, but I believe there has been recently a court case where the judge did in fact use the words “bad will.” You might want to check this. I think the DFO was found to be in lack of goodwill. I do not point this out because of government; it is officials of the department.

Senator Doody: Professor Grafton, in your presentation, you recommended a rights-based system that uses fisher’s individual salmon harvesting rights, and I think I understand the concept of that transferable right and exhaustible but renewable resource, and so on. I would appreciate it if you could expand on the concept of competitive bidding by licence holders using their FISHRs rather than money. How does that process work?

Mr. Grafton: What I had envisaged is that the Department of Fisheries and Oceans has salmon openings, which exist as part of the management procedures today, so the DFO would allow 20 vessels at this particular opening. That would be announced through various forms of communication. Everybody has access to that information. Fishers would be able to make a telephone call, for example, or use e-mail, or whatever. The fisher could telephone a particular number, give his commercial fishing vessel licence number, or some other number, to get into the system, and then he could indicate, in some manner, that he wished to participate at a particular opening and give his number and his bid. He could bid X amount.

Senator Doody: What is “X”? I can bid “X” too.

Mr. Grafton: That would be for the fisher to determine. There would be an allocation of so many thousands of fisher’s individual salmon harvesting rights to each fisher currently in place in the Pacific salmon fishery. They then take these registered bidding units from the Department of Fisheries and Oceans. They know how much they have. They could say, “I really want to participate at this opening so I am going to bid half my bidding units for that opening to make sure that I can participate.”

Senator Doody: Bidding units are tons of catch?

Mr. Grafton: No, they are credits. There is no quota or fish attached. This is just a bidding right, and so if 20 are limited in terms of the opening and you are one of the top 20 bidders, you participate. If you are not one of the top 20 bidders, then you keep your bidding rights, but you do not participate at the salmon

Le président: Je voudrais profiter de cette occasion pour présenter des visiteurs spéciaux que nous avons ce matin, un groupe du forum des jeunes Canadiens. Je crois qu’ils viennent tous de Terre-Neuve. Merci beaucoup d’être venus. Nous vous souhaitons la bienvenue et vous savons gré de votre intérêt.

Professeur Grafton, pourriez-vous vérifier pour nous... peut-être pas aujourd’hui... Dans votre discussion avec le sénateur Marchand, vous avez parlé des compétences fédérales et du manque de bonne volonté. Vous avez affirmé qu’il n’y a jamais eu de mauvaise volonté où que ce soit sur la côte ouest en ce qui concerne les quotas et ainsi de suite. Vous pourriez vérifier, et j’avalerais mes paroles si je me trompe, mais je crois qu’il y a eu récemment un procès où le juge a effectivement utilisé les mots «mauvaise volonté». Veuillez le vérifier. Le tribunal a estimé que le MPO a fait preuve de mauvaise volonté. Je ne pointe pas du doigt le gouvernement; c’est la faute aux hauts fonctionnaires du ministère.

Le sénateur Doody: Professeur Grafton, dans votre exposé, vous avez recommandé un système fondé sur le droit individuel de pêche au saumon, et je pense que je comprends la difficulté de transférer ce droit sur une ressource épuisable mais renouvelable, et ainsi de suite. Je voudrais que vous nous apportiez des éclaircissements sur l’idée de soumissions de la part des détenteurs de permis qui utilisent leur droit de pêche au lieu de l’argent. Comment cela fonctionne-t-il?

M. Grafton: J’avais envisagé que, si le ministère des Pêches et des Océans avait des places disponibles pour la pêche au saumon, ce qui est prévu dans les procédures de gestion aujourd’hui, il accorderait des autorisations à 20 navires. Il l’annoncerait par divers moyens de communication. Tout le monde accèderait à cette information. Les pêcheurs seraient en mesure de faire soumissionner par téléphone, par exemple, d’utiliser le courrier électronique, ou tout autre moyen. Le pêcheur pourrait téléphoner à un certain numéro, donner le numéro d’immatriculation de son navire de pêche commerciale, ou un autre numéro, afin d’accéder au système. Il pourrait ensuite indiquer, d’une manière ou d’une autre, qu’il aimerait participer à l’offre, donner son numéro et présenter sa soumission. Il pourrait offrir un montant X.

Le sénateur Doody: Que signifie X? Moi aussi, je peux soumissionner X.

M. Grafton: Il incomberait au pêcheur d’en déterminer le montant. L’on accorderait à chaque pêcheur de saumon du Pacifique quelques milliers de droits individuels de pêche au saumon. Ensuite, il prendrait ces unités enregistrées de soumission au ministère des Pêches et des Océans. Ils savent combien ils ont. Ils pourraient dire: «Je veux vraiment participer à cette ouverture et je vais donc offrir la moitié de mes unités de soumission pour cette ouverture pour m’assurer que je peux participer».

Le sénateur Doody: Ces unités de soumission représentent-elles des tonnes de prise?

M. Grafton: Non, ce sont des crédits. Aucun quota de poisson n’y est rattaché. Il s’agit simplement d’un droit de soumission, et si l’ouverture est limitée à 20 places alors que vous êtes parmi les 20 meilleurs offrants, vous participez. Si vous ne faites pas partie des 20 premiers, vous gardez vos droits de soumission, mais vous

opening. You did not bid enough. That is how the system would operate.

Senator Doody: Do you understand that?

The Chairman: I believe I do.

Senator Doody: Is there a value on these rights?

Mr. Grafton: Yes. There would be a monetary value.

Senator Doody: What would be the disadvantage of bidding all your rights if it will not cost you anything?

Mr. Grafton: You may want to participate at several openings. Bid all your rights for one opening, you spent them all and you cannot participate at any other opening because you spent all your rights. You would have to make a decision as to how much you want to spend and determine which openings you would want to participate at.

Senator Doody: Is this system currently in use somewhere?

Mr. Grafton: No.

Senator Doody: It is a grand imperial concept?

Mr. Grafton: It is an idea which is open to debate. Clearly to be implemented, it would have to be thought through very carefully by fisheries managers. I am an academic in Ottawa. That is the idea. That is how I would envisage it. The detail would be extremely important, how it is done.

Senator Doody: Do you think this system is applicable in fisheries other than the salmon fishery?

Mr. Grafton: It has the potential to be used in other fisheries. It is essentially valuable for escapement fisheries.

Senator Doody: Not for groundfish, for instance.

Mr. Grafton: No, because there are not those problems in the groundfish industry.

Senator Doody: As long as I do not have to explain to the people in my community, in Newfoundland, what this system is.

Mr. Grafton: I would not propose these bidding rights at all for the groundfish fishery. I would propose individual transferable quotas.

Senator Doody: Rather than community quotas.

Mr. Grafton: Individual transferable quotas have been given a bad rap by certain people, perhaps for some good reasons. But ITQs do not preclude having community rights. It ensures that you have a certain percentage, a small percentage presumably, of a total allowable catch in a given area. You can still club together. If it is a small enough area, you can club together and cooperatively manage, control, and regulate that fishery. What is sure with an ITQ is that there will be no changes in regulations by the community or anywhere else that can take that away from you. You have that right. It is yours. You can sell it, you can lease it. You can do whatever you want to do with it; it is yours.

ne participez pas à l'ouverture relative au saumon. Votre soumission était insuffisante. C'est ainsi que le système fonctionnerait.

Le sénateur Doody: Avez-vous compris?

Le président: Je crois.

Le sénateur Doody: Ces droits ont-ils une valeur?

M. Grafton: Oui, une valeur financière.

Le sénateur Doody: Quel serait l'inconvénient de soumissionner tous vos droits si cela ne vous coûte rien?

M. Grafton: Vous pourriez vouloir participer à plusieurs ouvertures. Si vous soumissionnez tous vos droits pour une ouverture, il ne vous en reste plus et vous ne pouvez participer à aucune autre ouverture. Il faudrait donc décider du montant que vous voulez dépenser et choisir les ouvertures auxquelles vous voulez participer.

Le sénateur Doody: Ce système est-il utilisé quelque part en ce moment?

M. Grafton: Non.

Le sénateur Doody: S'agit-il d'un grand concept impérial?

M. Grafton: C'est une idée dont on peut débattre. Évidemment, avant de l'appliquer, il faudrait que les gestionnaires des pêches y réfléchissent de façon exhaustive et très attentivement. Je suis un universitaire d'Ottawa. Voilà l'idée. C'est ainsi que nous l'envisageons. Les détails de son fonctionnement seraient extrêmement importants.

Le sénateur Doody: Pensez-vous que ce système soit applicable dans une autre pêcherie, à part celle du saumon?

M. Grafton: On pourrait l'utiliser dans d'autres pêcheries. Il convient particulièrement aux pêcheries visant des stocks de remonte.

Le sénateur Doody: Pas au poisson de fond, par exemple.

M. Grafton: Non, parce que ce genre de problème ne concerne pas les poissons de fond.

Le sénateur Doody: Pourvu que je ne sois pas obligé d'expliquer le fonctionnement du système aux gens de ma collectivité, à Terre-Neuve.

M. Grafton: Je ne proposerais pas du tout ces droits de soumission dans le cas des poissons de fond. Je proposerais plutôt les quotas individuels transférables.

Le sénateur Doody: Au lieu des quotas communautaires.

M. Grafton: Les quotas individuels transférables ont été critiqués par certains, peut-être pour de bonnes raisons. Toutefois, les QIT n'excluent pas les droits communautaires. Ils vous assurent un certain pourcentage, un pourcentage peut-être réduit du total des prises admissibles dans une région donnée. On peut toujours se regrouper. Si la région est assez petite, les pêcheurs peuvent se regrouper et gérer, contrôler et réglementer la pêcherie de façon coopérative. Dans le cas des QIT, il est certain que ni la collectivité, ni quelqu'un d'autre ne peut modifier les règlements pour vous enlever ce droit. Ce droit vous appartient. Vous pouvez le vendre, le louer ou en faire tout ce que vous voulez; il est à vous.

The community that would set up any management procedures could certainly do that, but it could not take away that right. That is important. I would suggest that by creating that right, you might create greater incentives for people to get together and cooperate. It does not preclude the idea of community rights.

Senator Doody: Or enterprise allocations?

Mr. Grafton: I would tend to favour ITQs. There are some reasons for that. There is a mixture of different rights-based management in Atlantic Canada. It might be useful to move them all into an ITQ-type system.

Senator Doody: When you discuss the fishery in my part of the world, you are not only discussing an industry, but also you are discussing a social situation. One must be very careful in changing quotas and so on that you do not change entire communities. There are hundreds of small communities that are dependent or were dependent on the fishery when we had a fishery. So there are implications beyond — it is relatively simple to deal with the salmon or halibut stock that you can concentrate these systems into.

Mr. Grafton: I agree. There is no question that ITQs would change the structure of the Atlantic inshore groundfish fishery. I thought about it carefully. I thought, what is the current state of the fishery? The current state is a disaster in terms of the stocks, overcapitalization; you do not have high incomes. It is bad in all sorts of ways. I asked myself what can be done to deal with those problems? What will be done will transform the fishery, no mistake about that. But I would suggest in the long run, that is for the benefit of all Newfoundlanders and all Canadians, that it is worth it.

The Chairman: Senators, as of today, proceedings will be accessible on our new web site on the Internet. At the moment, I do not have the web address in front of me, but I think we can get that fairly shortly. If you want to refer to previous works that the committee has done, it will be right there on the web site.

We have managed to incorporate on the site the past three major reports of the committee, especially the important ones — the 1991 Lobster Report; the 1993 Groundfish Report; and the 1995 Groundfish Report again. Three major studies of the committee will be on the site.

As well, we hope to have the testimony of studies we are conducting available as soon as possible on the Internet.

Senator Petten: I am glad to hear from Senator Doody that you would not apply this bid for openings at a groundfish in Newfoundland. Are you saying that if you have a good year, if you have been a successful fishermen, you are in; if not, you are out? Is this not a problem for someone trying to get into the fishery? If he has to buy it, then we get back to Senator Marchand's problem where he will have to buy it from someone who wants to make a bundle out of it, et cetera. Could you comment?

La communauté qui veut établir des procédures de gestion pourrait certainement le faire, mais cela ne pourrait pas vous enlever ce droit. C'est important. J'estime qu'en créant ce droit, vous pourriez encourager davantage les pêcheurs à s'associer et à collaborer. Cela n'enlève rien à l'idée des droits communautaires.

Le sénateur Doody: Ou les quotas d'entreprise?

M. Grafton: Je serais plutôt pour les quotas individuels transférables. Il y a plusieurs raisons à cela. Il existe diverses formes de gestion dans la région de l'Atlantique. Il pourrait être utile de les abandonner en faveur d'un système de quotas individuels transférables.

Le sénateur Doody: Quand on parle de la pêche dans ma région, il s'agit non seulement d'une industrie, mais d'une situation sociale. Lorsqu'on modifie les quotas et le reste, il faut bien veiller à ne pas changer des localités entières. Il y a des centaines de petites localités qui dépendent de la pêche ou qui en dépendaient lorsque nous en avions une. Cela a donc d'autres répercussions. Il est relativement simple de gérer le stock de saumon ou de flétan sur lequel ces systèmes peuvent être concentrés.

M. Grafton: Je suis d'accord. Il ne fait aucun doute que les quotas individuels transférables modifieraient la structure de la pêche au poisson de fond de l'Atlantique. J'y ai bien réfléchi. Je me suis demandé quelle était la situation actuelle de la pêche? Elle est désastreuse pour ce qui est des stocks et de la surcapitalisation. Les revenus ne sont pas élevés. La situation est mauvaise à bien des égards. Je me suis demandé ce qu'il était possible de faire pour y remédier. Ces mesures vont certainement transformer la pêche. Mais à long terme, ce sera dans l'intérêt de tous les Terre-Neuviens et de tous les Canadiens.

Le président: Sénateurs, à compter d'aujourd'hui, nos délibérations seront accessibles à notre nouveau site web, sur l'Internet. Je n'ai pas l'adresse Internet sous les yeux, mais je crois que nous pourrions l'obtenir rapidement. Si vous voulez vous reporter aux travaux précédents du comité, vous les trouverez dans notre site web.

Nous avons réussi à intégrer dans notre site les trois grands rapports du comité, surtout les principaux, soit le rapport de 1991 sur la commercialisation du homard, celui de 1993 sur la pêche du poisson de fond et le rapport de 1995, de nouveau sur le poisson de fond. Ces trois grandes études du comité seront sur l'Internet.

Nous espérons également présenter, le plus tôt possible, sur l'Internet, les témoignages reçus dans le cadre de nos études.

Le sénateur Petten: Je me réjouis d'apprendre que vous n'appliqueriez pas ces soumissions au poisson de fond de Terre-Neuve. Voulez-vous dire que si l'année est bonne, si les pêcheurs ont obtenu de bons résultats, vous pourrez participer à la pêche, mais pas dans le cas contraire? Cela ne pose-t-il pas un problème à celui qui voudrait accéder à la pêche? S'il doit acheter le permis, cela nous ramène au problème évoqué par le sénateur Marchand, à savoir qu'il devra l'acheter à quelqu'un qui voudra en tirer le maximum. Que répondez-vous à cela?

Mr. Grafton: The initial allocation is obviously a difficult problem in setting up ITQs in any fisheries. It has to be perceived to be fair. How that is done is dependent on the fishery. In Canada, we have often used historical catches in some combination with vessel length. You could use historical catches over a five-year period in the 1980s, or you could say that everybody gets the same amount if he or she is a full-time fisher in the Atlantic inshore groundfish fishery. But it would have to be perceived as a fair mechanism.

I do not think the prices would be particularly high, at least in the short run, in terms of the Atlantic inshore groundfish fishery, given the state of the stocks. That is why it is important to institute rent capture, because rent capture provides benefits for the people of Canada. It also reduces the price of entry because if the previous price was \$100 and you are capturing rent, then you will not be paying \$100 for it because you know you must pay a certain amount to the Government of Canada. So that will reduce the price. That is one way of trying to deal with that issue.

It is an important issue because we know that capital markets are imperfect so we cannot just borrow large amounts of money to enter into a particular business. There are limits in terms of capital markets, so we would want to address those issues.

Senator Petten: How would you resolve Senator Marchand's problem that if you are going to bid for an opening, someone will obviously bid very high. Is this going to cut out the little person? If the person is successful and gets it, then does he keep that forever in perpetuity, or can he sell? Can he pass it on? If he sells it, then we have Senator Marchand's problems.

Mr. Grafton: In terms of the bidding rights in the salmon fishery, they would be transferable, so if you have a bidding right based on past participation in the Pacific fishery, you can sell it immediately to somebody else. You would be able to pocket the money and pay whatever taxes are necessary to be paid on that. That is how the system would operate there.

In terms of the bidding process, you bid at a particular opening at a particular time, and these openings will change in terms of time, and perhaps even location, so you have the right for that opening and that opening alone. The following year, you have no more right to participate in that opening than anybody else.

There is certainly the issue in terms of concentration of these bidding rights. Economists and others are concerned about market power, so a system would have to be set up where there would be limits of ownership of these bidding rights. You could only own a certain portion of the total rights. Forty per cent allocation of the total bidding rights to the same fleet, because that is the total catch of salmon, and then there would be some allocation within the fleet, is how I would set it up.

The Chairman: I would like to come back to the EI question, where you referred to the possibility of penalizing those employers who had fish plants and use seasonal workers. How would this apply to an area like the Gulf, which freezes over in

M. Grafton: L'attribution initiale pose évidemment un sérieux problème pour l'établissement des quotas individuels transférables, et cela pour n'importe quelle pêche. Il faut que ce soit équitable. La façon dont on procède diffère d'une pêche à l'autre. Au Canada, nous nous sommes souvent servis des prix historiques et de la longueur du bateau. Vous pourriez prendre les prix historiques sur une période de cinq ans dans les années 80, ou dire que la quantité sera la même pour tout pêcheur à plein temps, qui pratique la pêche au poisson de fond sur le littoral atlantique. Mais il faut que ce soit jugé équitable.

Je ne pense pas que les prix seraient particulièrement élevés, du moins à court terme, pour ce qui est de la pêche au poisson de fond de l'Atlantique, étant donné l'état des stocks. Voilà pourquoi il est important de tenir compte du loyer, car c'est avantageux pour les Canadiens. Cela réduit également le prix d'accès, car si le prix antérieur était de 100 \$, si vous tenez compte du loyer, vous n'aurez pas à payer 100 \$ pour le quota étant donné que vous avez un certain montant à payer au gouvernement canadien. Cela va donc réduire les prix. C'est une façon de résoudre ce problème.

C'est une question importante, car nous savons que les marchés des capitaux sont imparfaits et que nous ne pouvons pas emprunter de gros montants d'argent pour nous lancer dans une entreprise. L'accès aux capitaux est limité et c'est pourquoi nous tenons à régler ces problèmes.

Le sénateur Petten: Comment réglez-vous le problème du sénateur Marchand en ce sens que si vous soumissionnez, cela va certainement atteindre des niveaux très élevés. La petite entreprise ne va-t-elle pas se trouver évincée du marché? Si quelqu'un obtient les droits, les conserve-t-il à perpétuité ou peut-il les vendre? Peut-il les transférer? S'il les vend, nous nous trouvons devant les problèmes évoqués par le sénateur Marchand.

M. Grafton: Pour ce qui est des droits de soumission dans le secteur de la pêche au saumon, ils sont transférables, si bien qu'un droit de soumission qui se fonde sur la participation passée à la pêche dans le Pacifique peut être vendu immédiatement à quelqu'un d'autre. Vous pouvez empocher l'argent et payer les impôts applicables. Voilà comment le système fonctionnera.

Pour ce qui est des soumissions, vous faites une offre pour un secteur de pêche, pour une période donnée, et cela variera pour ce qui est de la période et même de l'emplacement. Vos droits s'appliquent donc uniquement aux possibilités de pêche en question. L'année suivante, vous n'avez pas plus le droit que celui que ce soit d'autre de pêcher dans ce secteur à ce moment-là.

La concentration des droits de soumission pose certainement un problème. Les économistes et d'autres se préoccupent de la puissance commerciale si bien qu'il faudrait limiter la propriété de ces droits de soumission. Vous ne pourrez posséder qu'une partie de l'ensemble des droits. Je proposerais d'attribuer 40 p. 100 des droits de soumission à la même flotte, étant donné que cela représenterait les prises totales de saumon, et une certaine répartition au sein de la flotte.

Le président: Je voudrais en revenir à la question de l'assurance-emploi. Vous avez parlé de la possibilité de pénaliser des employeurs qui emploient des travailleurs saisonniers dans leurs usines. Comment cela s'appliquerait-il à une région comme

the wintertime, therefore you cannot throw nets, you cannot fish? It impacts on a number of provinces, Newfoundland, Nova Scotia, P.E.I., New Brunswick and Quebec. The fish plants cannot operate in the wintertime; neither can the fishermen because of the ice. You will penalize those employers who rely on fish plant workers during the summertime in order for those fish plant owners not to use people who rely on EI. What would you do with the fish — move it over to a province?

Mr. Grafton: This is certainly a point that I had not given thought to. However, the penalties would be based on the industry itself. You are not penalizing the fishing industry relative to other industries in Canada. It would be within the fishing industry, within a comparable group of companies. Within that comparable group, however you want to set up the comparison, then you would have the penalty structure set in place.

The Chairman: Parts of Nova Scotia have a winter fishery, so they would not be penalized because they would have these wonderful ITQs to be spread over the season, but would all of those provinces affected by the Gulf fishery be penalized? In order for your system to work, you would have to penalize that part of the fishing industry affecting those provinces.

It is a little bit like the stereotype that Atlantic Canadians want to be on EI. That is absolutely false. Nobody wants to be on EI. If you are a field worker in potatoes in P.E.I. for example, you certainly cannot grow potatoes in the wintertime; and you cannot fish in the wintertime either. The stereotype is that they want to be on EI, where they do not. Would the ultimate question not to be just close off those provinces that rely on seasonal jobs?

Mr. Grafton: There are a couple of issues here. This gets back to the regular employment insurance system, and then there is the fishermen's employment insurance system. The fact that you are a seasonal worker, Canada has decided to insure such individuals. But what you do not want in terms of fisheries — you have a common pool resource, it is not like the tourist industry. By providing income support in the form of employment insurance, you encourage people to stay in the fishery, and this has long run consequences as we well know now, given the crisis in Atlantic Canada.

My suggestion is that regular employment insurance is actually a fairer system than what is currently in place. The current system penalizes the individual. If you are a high-intensity user, you will get down to 50 per cent. There are provisos based on various conditions. That is penalizing the user. I am suggesting that instead of penalizing the user, you may want to penalize the employer.

The Chairman: I do not want to belabour it because there are areas of fisheries where you cannot fish during certain times of the year. It is as simple as that.

celle du golfe, qui gèle pendant l'hiver et où vous ne pouvez donc pas jeter des filets ou pêcher? Cela se répercute sur plusieurs provinces comme Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et le Québec. Les usines de poisson ne peuvent pas fonctionner en hiver et les pêcheurs ne peuvent pas pêcher à cause de la glace. Vous allez pénaliser les employeurs qui font appel à des travailleurs pendant l'été en les empêchant d'employer des gens qui touchent l'assurance-emploi. Que va-t-on faire du poisson: l'envoyer dans une autre province?

M. Grafton: C'est certainement une question à laquelle je n'ai pas réfléchi. Néanmoins, les pénalités se baseront sur l'industrie. Nous n'allons pas pénaliser l'industrie de la pêche par rapport aux autres industries du Canada. Cela se fera au sein du secteur de la pêche et d'un groupe d'entreprises comparables. C'est au sein de ce groupe qu'on établira des comparaisons et que l'on imposera un système de pénalités.

Le président: Certaines régions de la Nouvelle-Écosse ont une pêche hivernale. Elles ne seront donc pas pénalisées parce que ces merveilleux quotas individuels transférables seront répartis sur toute la saison. Mais toutes les provinces tributaires de la pêche dans le golfe seront-elles pénalisées? Pour que votre système fonctionne, vous devrez pénaliser cet élément du secteur de la pêche.

Cela revient un peu à dire que les Canadiens de l'Atlantique tiennent à toucher l'assurance-emploi. C'est absolument faux. Personne ne le désire. Si vous ramassez les pommes de terre dans les champs de l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple, vous ne pouvez certainement pas le faire en hiver, pas plus que nous ne pouvons pêcher en hiver. On s' imagine que les gens veulent toucher l'assurance-emploi, mais ce n'est pas le cas. Ne faudra-t-il pas soustraire à cela les provinces qui dépendent des emplois saisonniers?

M. Grafton: Il y a deux questions en jeu ici. Cela nous amène à parler du régime d'assurance-emploi général mais il y a aussi le régime d'assurance-emploi pour les pêcheurs. Il a été décidé d'assurer au Canada les pêcheurs qui sont des travailleurs saisonniers. Mais pour ce qui est des pêches, on veut éviter... ce secteur dépend d'une ressource commune à la différence de l'industrie touristique. Ainsi, on offre un soutien du revenu sous forme d'assurance-emploi et cela incite les gens à rester dans le secteur des pêches ce qui a des conséquences à long terme, comme nous le savons, étant donné la crise que traverse la région de l'Atlantique.

Je prétends que le régime d'assurance-emploi général est plus équitable que celui qui existe actuellement. Le chômeur qui fait des demandes à répétition est pénalisé actuellement et peut voir ses prestations réduites de 50 p. 100. Il y a des dispositions restrictives pour tenir compte de circonstances particulières. Cela pénalise le prestataire. Je prétends qu'il faudrait au contraire songer à pénaliser l'employeur.

Le président: Au risque d'insister, je vous rappelle qu'à certaines époques de l'année il y a des secteurs où on ne peut pas s'adonner à la pêche. Il n'y a rien à faire.

Mr. Grafton: That is true. Through any choices you make, you cannot fish at certain times of the year. The point is that if you work up to a maximum of 31 weeks and get X amount of dollars, you are entitled to get 26 weeks of benefits. That provides a substantial income support to fishers. That has led to over-employment in the fishery; it has led to low incomes in the fishery and has helped contribute to overcapitalization. The Atlantic fisheries are in a crisis. Something needs to be done, and I am suggesting that there needs to be a decoupling of this income support from the fishery.

I am not suggesting that people on low incomes in Newfoundland and other provinces should be dumped on the street and not thought of. I am suggesting that if you want to provide income support to low income Canadians, which I think we should do, we are a civilized society, then you should do it through an appropriate mechanism, which is welfare. That is what I am proposing in terms of fishermen's employment insurance.

The Chairman: The suggestion of moving to enterprise allocations, ITQs and so on, as a means to solve a lot of the problems that face the common resource or common pool problem, take that to its logical conclusion: those people who are granted a licences know it belongs to them and they can do with it as they wish; in other words, sell it to their neighbours, sell it to the person in Cape Breton who sells it to someone in Halifax who then accumulates a whole bunch of licences and spreads this fish over the year. Suppose a fisher accumulates licences until such time as he or she has enough resources out there to fish economically. At what point do we put a limit on ownership? Do we impose any limits, at all?

Mr. Grafton: Absolutely. We need to impose limits. As I talked about earlier, there is the potential of market power, there are potential abuses that can take place. You want to impose limits. What those limits are should be decided by fisheries managers, who have a much better understanding of the fisheries than I would. There exists limits. In some fisheries, it is 4 per cent of the total allowable catch, or something like that. It is dependent on the fishery, but I believe there should be limits.

The Chairman: We have had witnesses before us, and it has been hard to confirm, but apparently there is something in writing on DFO policy that there shall be no concentration of the fisheries beyond X, Y or Z. I forget the number, but we have had very knowledgeable people from the industry appear before us tell us, in no unequivocal terms, that there is in fact this rule, or whatever it is, and it is being completely abused, absolutely abused. We have had indications that DFO really does not care all that much about it, but that there is no cause for alarm. If there is to be concentration, so be it.

The way the concentration is presently being done, so we are told, is through special administrative arrangements that lawyers work out between the absentee owner and a tenant fishermen, whatever you might want to call it, the person who does the fishing of the vessel whose name may appear somewhere on the paper. This is what is happening because the rules are being

M. Grafton: C'est juste. Quoiqu'on y fasse, on ne peut pas pêcher à certaines époques de l'année. N'empêche que le pêcheur qui travaille 31 semaines et touche un revenu correspondant a droit à 26 semaines de prestations. C'est un soutien considérable au revenu des pêcheurs. Le secteur est encombré et on constate que les revenus sont faibles et les immobilisations démesurées. Les pêches de l'Atlantique traversent une crise. Il faut faire quelque chose et selon moi, il faudrait songer à supprimer le soutien du revenu accordé aux pêcheurs.

Cela ne veut pas dire que je préconise que les gens à faible revenu à Terre-Neuve et dans d'autres provinces soient jetés à la rue et qu'on les oublie. Toutefois, si l'on veut accorder un soutien du revenu aux Canadiens qui en ont besoin, et c'est un objectif valable dans la société civilisée qui est la nôtre, il faudrait songer à un mécanisme approprié, c'est-à-dire l'aide sociale. C'est ce que je propose dans le cas de l'assurance-emploi des pêcheurs.

Le président: Vous proposez des mesures comme des allocations aux entreprises, les contingents individuels transférables et d'autres encore pour résoudre une bonne partie des problèmes d'un secteur où les ressources sont communes. Si l'on pousse l'argument à sa conclusion logique, on doit en conclure que ceux qui détiennent un permis estiment en être les propriétaires et libres d'en disposer comme ils le souhaitent. Autrement dit, ils peuvent le vendre à un voisin, à quelqu'un du Cap-Breton qui à son tour le revend à quelqu'un de Halifax qui, les ayant accumulés, peut étaler sa saison de pêche sur l'année. On peut supposer qu'un pêcheur accumule assez de permis pour pouvoir s'adonner à la pêche de façon rentable. Quelle limite devrait-on imposer à l'accumulation de permis? Convient-il d'en imposer une?

M. Grafton: Absolument. Il faut imposer une limite. Comme je le disais tout à l'heure, il y a la possibilité de mainmise sur le marché, d'abus potentiel. Il faut imposer une limite. Il appartient aux gestionnaires des pêches de décider ce qu'elle sera car ils comprennent le domaine bien mieux que moi. Il existe déjà des limites. Pour certaines espèces pêchées, c'est 4 p. 100 du total des prises admissibles, ou à peu près tout dépend de l'espèce pêchée. Pour ma part, je pense qu'il faut imposer des limites.

Le président: Certains témoins ont fait devant nous des affirmations qu'il nous est difficile de confirmer. En effet, et apparemment il y a un texte écrit sur la politique du ministère des Pêches et des Océans à cet égard, on interdit la concentration au-delà de certains niveaux. J'oublie quels ils sont mais des gens qui connaissent très bien le domaine sont venus nous dire, de façon très claire, qu'il existe en fait une règle, appelons-la ainsi, mais qu'on l'enfreint constamment et totalement. Des témoins ont laissé entendre que le ministère des Pêches et océans ne s'en émouvait pas réellement et que de toute façon il n'y a pas de quoi s'alarmer. S'il y a concentration, soit.

On nous dit qu'actuellement la concentration résulte d'ententes administratives spéciales conclues par des avocats entre le propriétaire du permis et le pêcheur qui le loue, si l'on peut dire les choses ainsi, c'est-à-dire le pêcheur qui s'adonne à la pêche à bord d'un bateau dont le nom figure quelque part sur le document. Comme on passe outre à la règle, il en résulte une concentration

ignored; in fact, a heavy duty concentration is taking place right now. Hence, what you are suggesting, that there should be limits, in fact is not being done, it is not being applied. Everybody talks the talk, but they do not walk the walk. It is not being applied.

We have had expressions of concern about concentration. Where does it all end? Do the stocks ultimately become traded on the Toronto Stock Exchange? Do corporate owners start moving quotas from city to city, bidding, trying to entice very poor communities, to entice them over with their quotas? These are some of the concerns that have been expressed to us that need more debate. Would you have any comments on that?

Mr. Grafton: It depends on the fishery. I cannot comment on what other people have said to the committee about underhand concentrations. It depends on the fishery. There is not an automatic outcome that you will have one or a few companies owning all the quota. I will give you examples from fisheries elsewhere in the world where that has not taken place, where there is still diverse ownership of the fishery. It is dependent on how you set up these regulations.

These transactions must be very transparent. One thing you do not want is somebody trading quota in a back room. The trading of quota must take place in a specific place or it must be recorded in a specific place. You are in non-compliance of regulations if you do not do that. Every fisher in the fishery should know who owns what quota, when they bought it, and so on. That should be publicly available information; not the price necessarily, which may be considered to be private, confidential. However, they should know who owns what and when, and the amounts that were traded. That, to me, is a prerequisite for this arrangement. I cannot comment on the specifics but there may be problems in terms of the detail, how it is actually done. That would be a management issue that can be rectified.

The Chairman: The overall control, conservation measure that DFO uses, and I do not think we can get away from that, is a TAC on most of the groundfish. There are fisheries where there is no TAC and it seems to work, the lobster for example. But with groundfish, because the cycles can happen very quickly — and we had a witness appear before us who indicated to us that the assessment of groundfish is very difficult. What happens is that DFO, as it gathers the information, makes quick decisions, and I think rightly so for conservation purposes. But in 1989 when we first had ITQs introduced in Western Nova Scotia mid-season, DFO all of a sudden lowered the boom and closed the fishery because the TAC had been caught or the TAC had been reassessed.

Does this not create the problem that those people who had to rely — the greatest benefit of ITQs is that you spread your cash over the year. Spreading your cash over the year is probably passed off as being the greatest of the benefits. But if DFO, for conservation purposes, has to cut the quota halfway through the year, will it still not create the race for the fish?

très intense. On peut donc dire que les limites que vous préconisez ne sont pas imposées, ne sont pas respectées. Elles restent tout à fait théoriques. La réalité est autre.

Certains se sont inquiétés de la concentration. On s'est demandé jusqu'où cela pourrait aller? Peut-on concevoir d'éventuelles actions cotées en Bourse de Toronto? Les propriétaires se mettront-ils à aller de ville en ville pour trouver preneur pour leurs quotas, avec la surenchère que cela suppose dans les localités les plus démunies? Voilà le genre d'inquiétudes dont on nous a fait part et dont il faudrait parler. Qu'en pensez-vous?

M. Grafton: Tout dépend de l'espèce pêchée. Je ne peux pas me prononcer sur ce que vous ont dit d'autres témoins concernant la concentration en sous-main. Tout dépend de l'espèce. Il n'est pas dit qu'automatiquement une seule compagnie ou quelques-unes vont récolter tous les quotas. Dans d'autres pays, cela ne s'est pas produit, et il y existe encore une diversification de la propriété. Tout dépend des règlements.

Toute transaction dans un tel cas doit être faite au grand jour car on ne souhaite pas qu'il y ait échange de contingents dans les arrières-boutiques. L'échange doit se faire à un endroit déterminé, dûment enregistré. Ainsi, au risque de contrevenir aux règlements, il faudrait procéder ainsi. Tous les pêcheurs devraient savoir qui détient tel ou tel contingent, quand il l'a acheté, et cetera. Ce genre de renseignement devrait être du domaine public. Toutefois, le prix d'achat pourrait être considéré comme un renseignement confidentiel. N'empêche qu'il faudrait que chacun sache quels contingents et quelles quantités ont été échangés. Selon moi, c'est une condition essentielle. Je ne saurais vous donner les détails mais de telles transactions pourraient comporter certaines difficultés qu'il appartiendra à la gestion de surmonter.

Le président: La mesure de conservation la plus courante qu'utilise le ministère des Pêches et Océans, incontournable à mon avis, est l'imposition d'un total des prises admissibles pour le poisson de fond. Pour certaines espèces, il n'y a pas de TPA et il semble qu'on puisse s'en passer, dans le cas du homard par exemple. Pour ce qui est du poisson de fond, étant donné que les cycles se succèdent à une telle cadence... du reste, un témoin nous a dit qu'il était très difficile d'évaluer les stocks de poissons de fond. Le ministère des Pêches et Océans recueille des données et prend les décisions qui s'imposent avec diligence, et, à mon avis, dans le plus grand intérêt de la conservation. Toutefois, en 1989, dans la partie occidentale de la Nouvelle-Écosse, on a commencé à nous imposer un quota individuel transférable mais au milieu de la saison, le ministère s'est soudainement ravisé et il a fermé cette pêche parce que le TPA avait été atteint, ou encore parce qu'on avait refait les calculs.

N'y a-t-il pas une difficulté ici car ceux qui comptaient... le plus gros intérêt des QIT vient du fait que vous pouvez étaler sur un an vos montants disponibles. C'est probablement ce que l'on considère comme l'avantage le plus remarquable. Si on soupçonne que par souci de conservation le ministère risque de réduire le contingent au milieu de l'année, n'y aura-t-il pas quand même une ruée vers le poisson?

Mr. Grafton: For the property right to function well, it needs to be durable and exclusive, so if you are cutting off in mid-season so you have no surety that you will catch whatever you have in terms of the property right, then the whole system can break down. It is a potentially difficult problem. If you want to set the system up where you want to change the tax and season, and perhaps it is necessary, certainly it may be necessary in 1989 off the coast of Newfoundland, perhaps you set up a scheme of compensation.

ITQs are not some fixed way of doing something. They can be made very flexible. Restrictions may be imposed in terms of transfers across regions if that is considered to be more important than other factors. ITQs can be shaped in various ways to address a number of problems. Of course the devil is in the detail. It may lead to concentration, but you can set up restrictions against concentration. It may be that you have concerns about transfers across regions; if so, you can set up restrictions for that. You may have concerns in terms of the TAC changing mid-season; you can set up a compensation system. It will not happen very frequently, so you can do various things to deal with those issues. On quota-busting, you can set up dockside monitoring that can help. High grading — you can set up observers on the offshore fleet or an observer on every vessel. You can put up video cameras if you have a dragger. That sort of monitoring is possible. It can help. It will not deal with all the problems with ITQs but it will help.

It is a question of goodwill. It is a question of thinking through problems in an adaptive and flexible way. That is important. If you have a management system with fisheries management teams, with interdisciplinary experts and very close contact with the fishers, then you have the mechanism to help set up flexible ITQ systems that would differ according to regions and different fisheries and adapt over time according to the circumstances.

The Chairman: We have gone through an extremely important meeting this morning. On behalf of the committee, we appreciate your time in sharing with us your expertise, which is very well-known throughout Canada, on this very important subject. On behalf of the committee, we appreciate your time.

The committee adjourned.

M. Grafton: Pour que le principe du droit de propriété s'applique bien, il faut qu'il soit durable et exclusif, car s'il y a des interruptions au milieu de la saison, l'incertitude s'installe et le mécanisme risque de s'effondrer. Cela peut poser un problème très épineux. Si l'on veut pouvoir modifier le total des prises admissibles au milieu de la saison, et cela peut s'avérer nécessaire comme on a pu le constater en 1989 sur la côte de Terre-Neuve, il faut prévoir un barème de dédommagement.

Les QIT ne sont pas fixes et peuvent être très souples. On peut limiter les transferts entre régions si l'on considère qu'une telle mesure est plus importante que d'autres facteurs. On peut adapter les QIT aux problèmes qui se présentent. Il va s'en dire que le problème est au niveau des détails. Cela peut conduire à la concentration, mais on peut prendre des mesures pour l'empêcher. Si vous vous inquiétez des transferts entre régions, il y a moyen de les limiter. Si vous vous inquiétez du changement du TPA au milieu de la saison, vous pouvez établir un système de dédommagement. Cela ne se produit pas très souvent, et on peut donc prendre diverses mesures pour régler le problème. Si l'on ne respecte pas les contingents établis, on peut établir au quai un système de contrôle. Pour assurer la qualité supérieure, on peut observer la flottille au large ou mettre un observateur sur chaque navire. Dans le cas d'un dragueur, on peut placer des caméras vidées. Ce genre de contrôle est possible et aidera même s'il ne règle pas tous les problèmes des QIT.

C'est une question de bonne volonté. Il faut réfléchir et essayer de trouver des solutions flexibles. Cela est important. Si vous avez un système doté d'équipes de gestion des pêches, des spécialistes interdisciplinaires et des contacts étroits avec les pêcheurs, il vous sera possible d'établir des systèmes de QIT souples, adaptés aux besoins des régions, aux conditions de pêche et aux circonstances.

Le président: La réunion de ce matin a été très importante. Au nom du comité, nous vous remercions d'avoir partagé avec nous votre expérience qui est reconnue dans tout le Canada, sur ce sujet primordial. Au nom du comité, nous vous remercions d'avoir comparu.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the University of Ottawa:

R. Quentin Grafton, Professor, Economics.

De l'Université d'Ottawa:

R. Quentin Grafton, professeur d'économie.

A 1
-1C 28
-F 37



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996-97

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996-1997

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Standing Senate Committee on

Comité sénatorial permanent des

Fisheries

Pêches

Chairman:
The Honourable GÉRALD J. COMEAU

Président:
L'honorable GÉRALD J. COMEAU

INDEX

INDEX

OF PROCEEDINGS

DES DÉLIBÉRATIONS

(Issues Nos. 1 to 6 inclusive)

(Fascicules n^{os} 1 à 6 inclusivement)

Prepared by

Manon Carpentier,

Information and Technical Services Branch,

LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé par

Manon Carpentier,

Direction de l'information et des services techniques,

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Fisheries
2nd Session, 35th Parliament, 1996-97

INDEX

(Issues 1-6 Inclusive)

Adams, Hon. Willie, Senator
Bill C-26, 3:20-1

Behind the Cod Curtain

Burke, Leslie, co-author, personal opinion versus DFO, 4:28-9

Bill C-26 - Oceans Act

Adoption, date, 3:18

Amendments proposed by House of Commons Committee on Fisheries and
Oceans, summary, 2:10-1

Comparison

Bill C-29, 1st Session, 35th Parliament, 2:27-8; 3:18-20

Bill C-62 and the Fisheries Act, provisions

Correlation, ambiguity, 2:23-4,32,34-40,42-3; 3:13,14,15

Distinction, 2:11-2,34,42,43,45; 3:4-5,13,14-5,25,26

Environment, law, implication, 2:19-20

Fees, access and licenses, provision, 2:12,13-4,23-4; 3:14

Fish habitat, responsibility, 2:16-7,19-20

Straddling stocks, protection, 2:8,27-8

Definitions

Cost effectiveness, 3:21-2,24

Fair and equitable, 3:22-3,24

Management, word used, ambiguity, 2:35-6,37-40,43; 3:25-6

Marine installation or structure and facility, ambiguity, 2:20-2,23-4

Discussion

Clause 25, 2:21

Clause 26, 2:20-2

Clause 26(1), 2:26-7

Clause 29, 2:14-6,47,48,49

Clause 31, 2:35; 3:6

Clause 32, 2:35-6,40; 3:5,6,11,25

Clause 35, 2:9,10-1,30-1

Clause 36, 2:31

Clause 41, 2:47,48-9,51-2,54-5; 3:6-7,8-9

Clause 42, 2:30

Clause 47, 2:12,18-9,21-2,50-1,53,54; 3:9,14,21-4

Clause 48, 2:12-3,18

Clause 49, 2:12,18,23

Clause 50(2), 2:13,23

Clause 50(3), 2:13,23; 3:9

Clause 52, 2:27,29-30; 3:9

Part I - Canada's maritime zones, 2:6-8; 3:17-8

Part II - Oceans management strategy, 2:8-9,15,34-45,47,49; 3:7,18

Part III - Powers, duties and functions of the Minister, 2:9-10,12-3,14-6,
47,54; 3:5,18

Drafting

Consultation and collaboration, 2:6,13-4,17,23-4,26-7,47,48,49-50,52,56,
57; 3:6-7,17,24-5

Wording, discussion, 2:14-6,35-6,37-40,43,48,49,54; 3:5,7,9,10-3,21-4

Preamble, 2:6,10

Provisions, 2:6,18

Purpose, 2:32

Review of legislation in three years, 2:11

Sources, 2:17

See also

Oceans

Bill C-29 - Act to amend the Coastal Fisheries Protection Act (1st Session, 35th Parliament)

Comparison, Bill C-26, 2:27-8; 3:18-20

Purpose, 3:19

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Pêches
2^e session, 35^e législature, 1996-1997

INDEX

(Fascicules 1-6 Inclusive)

Adams, honorable Willie, sénateur
Projet de loi C-26, 3:20-1

Association des armateurs canadiens

Information de base, 2:46-7

Projet de loi C-26, position, 2:46,47-9,54,55-7

Recommandations, 2:48,49; 3:7-8

Behind the Cod Curtain

Burke, Leslie, coauteur, opinion personnelle versus MPO, 4:28-9

Bryden, honorable John G., sénateur

Projet de loi C-26, 2:41-2,54-6

Bulmer, Ronald W., président, Conseil canadien des pêches

Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à
quota, 5:4-26

Burke, Leslie, directeur, Direction des analyses politiques et économiques (Région maritime), ministère des Pêches et Océans

Behind the Cod Curtain, coauteur, opinion personnelle versus MPO, 4:28-9

Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à
quota, 4:9-29

Campbell, Jim, directeur général, Chambre de commerce maritime

Projet de loi C-26, 2:49-54,56

Cashin, Richard

Voir

Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique

Chambre de commerce maritime

Information de base, 2:49

Projet de loi C-26, position, 2:49-54

Comeau, honorable Gerald J., sénateur, président du Comité

Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à
quota, 4:5,24-30; 5:10,14-5,18,24-6; 6:16,23-4,26-30

Projet de loi C-26, 2:29-33,45,57; 3:24-6

Réunion d'organisation, 1:5-12

Comité d'examen public du saumon rouge du Fraser

Référence, 6:4,9

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

Application et ratification future, 2:17-8,46; 3:13-4

De Bané, honorable Pierre, sénateur

Réunion d'organisation, 1:7-9

Desmarais, John, greffier du Comité

Réunion d'organisation, 1:5

Déversements en milieu marin

Assujettissement et responsabilité, 2:32-3; 3:15-6,17,26-7

Équipement, situation

Garde côtière canadienne, 3:16

Secteur privé, maintien, coûts, assomption, 3:16-7

Bill C-62 - Fisheries Act

- Comparison, Bill C-26, provisions
- Correlation, ambiguity, 2:23-4,32,34-40,42-3; 3:13,14,15
- Distinction, 2:11-2,34,42,43,45; 3:4-5,13,14-5,25,26
- Fees, access and licenses, provision, 2:12,13-4,23-4; 3:14
- Fish habitat, responsibility, 2:16-7,19-20
- Straddling stocks, protection, 2:8,27-8
- Provision, cost recovery, 6:9

Bryden, Hon. John G., Senator

Bill C-26, 2:41-2,54-6

Bulmer, Ronald W., President, Fisheries Council of Canada

Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 5:4-26

Burke, Leslie, Director, Policy and Economic Analysis (Maritime Region), Fisheries and Oceans Department

Behind the Cod Curtain, co-author, personal opinion versus DFO, 4:28-9

Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 4:9-29

Campbell, Jim, General Manager, Chamber of Maritime Commerce

Bill C-26, 2:49-54,56

Canadian Coast Guard

- Cost and fees, recovery, fee setting, marine community, concerns
- Amount collected, percentage, 3:9
- Attribution to a specific group, difficulties, 3:22
- Cost of Crown, too expensive, 2:50,52-3; 3:31
- Fair and equitable, 2:51-2; 3:9,22-3,24
- Independent body, recourse, recommendation, 2:52
- Safety net, request, 2:52
- Subjection, provisions, list, 3:9
- Treasury Board, accounting formula, subject to, 2:53-4; 3:9,21-2
- Unfair and inequitable, 2:50-1
- Unused services charged, possibility, 2:54; 3:23
- Fisheries officers, patrol service, 2:28
- Jurisdiction, 2:9-10,28,47,48,49,50,56; 3:7-8,18
- Marine spills, responsibility, 3:16-7,26-7
- Replacement, leasing and contracting out, consideration, examples
 - Ice-breaker, 2:56; 3:10
 - Lack, concerns, 2:48,49,54,55,56
 - List, 3:8-9
 - Local airport, example, 2:49,54-5,57
- Search and rescue fleet, used and modernized, 2:25-6; 3:8
- United States, situation, 2:55-6

Canadian Shipowners Association

- Basic information, 2:46-7
- Bill C-26, position, 2:46,47-9,54,55-7
- Recommendations, 2:48,49; 3:7-8

Cashin Report

See

Task Force on Incomes and Adjustment in the Atlantic Fishery

Cashin, Richard

See

Task Force on Incomes and Adjustment in the Atlantic Fishery

Chamber of Maritime Commerce

- Basic information, 2:49
- Bill C-26, 2:49-54

Coastal Fisheries Protection Act

See

Bill C-29

Comeau, Hon. Gérard J., Senator, Chairman of the Committee

- Bill C-26, 2:29-33,45,57; 3:24-6
- Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 4:5,24-30; 5:10,14-5,18,24-6; 6:16,23-4,26-30

Doody, honorable C. William, sénateur

Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à quota, 6:23-5

Espagne

Canada, limite des 200 milles, problèmes, 1:10; 2:22-3; 3:13-4,18-9,20

Garde côtière canadienne

- Assujettissement, 2:9-10,28,47,48,49,50,56; 3:7-8,18
- Coûts, recouvrement, facturation, communauté maritime, craintes
 - Assujettissement, dispositions, liste, 3:9
 - Attribution à un groupe client donné, complication, 3:22
 - Conseil du Trésor, calcul, méthode, assujettissement, 2:53-4; 3:9,21-2
 - Couronne, coûts trop onéreux, 2:50,52-3; 3:21
 - Filet de sécurité, demande, 2:52
 - Injustes et inéquitables, 2:50-1
 - Justes et équitables, 2:51-2; 3:9,22-3,24
 - Organisme indépendant, recours, recommandation, 2:52
 - Services inutilisés, paiement, possibilité, 2:54; 3:23
 - Sommes réclamées, pourcentage, 3:9
- Déversements en milieu marin, responsabilité, 3:16-7,26-7
- États-Unis, situation, 2:55-6
- Remplacement, location et sous-traitance, considération, exemples
 - Administrations aéroportuaires locales, 2:49,54,55,57
 - Brise-glace, service, 2:56; 3:10
 - Liste, 3:8-9
 - Manque, craintes, 2:48,49,54-5,56
- Pêcheries, gestion, service de patrouille, 2:28
- Sauvetage, flotte, modernisation et recours, 2:25-6; 3:8

Grafton, R. Quentin, professeur d'économie, Université d'Ottawa

Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à quota, 6:4-30

Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique (Rapport Cashin), 1992

Références, 4:23; 5:5; 6:4,11

Independent Inshore Lobster Fishers

Projet de loi C-26, position, 2:34-45

Islande

Pêcheries, contingents, 4:17,21-2; 5:5,12-3,25; 6:21

Jessiman, honorable Duncan J., sénateur

- Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à quota, 4:11-3,19-21,23,24,29
- Projet de loi C-26, 2:18-9,44-5,57
- Réunion d'organisation, 1:5-6,8-12

Landry, honorable Gérard, sénateur

- Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à quota, 5:13-5,17,22; 6:17-8
- Projet de loi C-26, 2:19-20,28; 3:26-7
- Réunion d'organisation, 1:11

Lanteigne, Réjean, directeur général, Activités maritimes, Association des armateurs canadiens

Projet de loi C-26, 2:46-9,54-7

Lozier-Cool, honorable Rose-Marie, sénateur

Projet de loi C-26, 2:16

Marchand, honorable Len, sénateur

- Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à quota, 6:18-22
- Projet de loi C-26, 3:15-7

Mers

Voir

Océans

Comeau, Hon. Gérard J., Senator, Chairman of the Committee — *Cont'd*
Organization meeting, 1:5-12

De Bané, Hon. Pierre, Senator
Organization meeting, 1:7-9

DFO

See
Fisheries and Oceans Department

Desmarais, John, Clerk of the Committee
Organization meeting, 1:5

Doody, Hon. C. William, Senator
Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 6:23-5

Fish

See individual stock under
Fisheries, Atlantic
Fisheries, Pacific

Fisheries

Control and monitoring systems
Dockside monitoring
Canada and European Union, program, implementation, 6:15
High grading, no help, 4:9; 6:17
Evaluation, 6:17-8
Fisheries officer and observer, 4:9,14; 5:19; 6:30
Private wardens, 5:14-5,19; 6:18
Sanctions, 4:14; 6:8
Employment situation, 6:5
Escapement fishery, 4:10-1,13,14
Fleet, capacity, increase, excessive fishing result, 4:6-7,10; 5:5; 6:5,6
Dumping and high grading problems, 4:8,9,15; 5:13,14; 6:17
Global quota versus individual quota, boats, size, 5:18
Rationalization, reduction and separation, 4:8,9-10,14,18; 5:13-4,15,19
Hatcheries, Northwest Territories, cost, competition, problems, 3:20-1
Licenses, with or without quota
Access, limitation, 4:12; 5:4,6; 6:5-6,8
Rights based on renewable bidding right, suggestion, 6:9-10,23-4,26
Admissibility, criteria
Fishermen, 4:13,19
Particular kind in a particular area, 4:19-20
Buy back program, 4:23-4; 5:7; 6:8,10-1
Decrease or cancellation, 4:20,21
Fees and costs, 6:21,22,25-6
Related to the value of the catch, 4:12-3,15,24; 6:8
Fractional license, 4:20-1
Owners, real or beneficial, debate, 5:7-11,22; 6:28-9
Legal consideration, 5:19-20
Renewal, periodicity, 4:11
Management and jurisdiction
Co-management, DFO, fishermen and fishing industry, partnership, 6:8-9
Federal jurisdiction, decentralized or transferred, 6:19-20,23
Fishery expert, interdisciplinary teams, basis, 6:12,30
Social aspects, communities, impact, 5:20-1
Changes, influence, 5:15-6
Measures, study, lack, 4:25-6,27
Social and economic considerations, incorporated, need, 6:14
Social fund, crab fishermen, creation, 5:11
Property, common property question, 4:26,28-9; 5:6
Concentration, concerns, 5:7-9,10,19,25; 6:28-9
See also below
Quotas - Property, rights
Quotas
Advantages, list, 4:8; 5:6
Efficiency and profitability, 5:6-7,18; 6:21
Agriculture, poultry, supply, comparison, 6:21-2
Community quotas, 4:21,24-6; 5:20,21; 6:24-5
Countries using the method, 4:17,21-2; 5:12-3; 6:21
Drawbacks, list, 4:8; 5:20-1,24

Moreira, William, conseiller juridique, Independent Inshore Lobster Fishers
Projet de loi C-26, 2:34-45
Témoignage, référence, 3:4,13

MPO

Voir
Pêches et Océans, ministère

Naviguer dans la tourmente: une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique (Rapport Kirby), 1993
Références, 5:4-5

Nouvelle-Zélande

Pêcheries, contingents, 4:17,21; 5:5; 6:21

Océans

Écosystèmes marins, gestion, stratégie, proposition législative, 2:6
Aquaculture, secteur, collaboration fédérale-provinciale, besoin, 2:28-9
Gestion intégrée, mise en oeuvre, intervenants, collaboration, 2:8,10,11, 13-4
Communauté maritime, manque, 2:47,48,49-50,52,56,57; 3:6-7,24-5
Connaissance écologique traditionnelle, considération, 2:30
Différends, règlement, système inexistant, 2:24-5
Fleuve, estuaire, exemple, 3:5,12,25
Libellé employé, explication, 2:14-6; 3:5,7
Ministères fédéraux, exemples, 2:16
Organisations autochtones, mention, raison, 3:17
Organismes consultatifs, constitution, représentation et pouvoirs décisionnels, 2:35-9,41-2,44; 3:5,10-3,14-5,25-6
Pêcheurs, omission, inquiétudes, 2:36-7,38,42-3,44-5; 3:5,15,24-5
Portée, élargissement, effet, inquiétudes, 2:42
Provinces
Compétences, reconnaissance, 2:17,26-7
Réserve, 2:18
Législations conditionnelles et ou corrélatives
Application extracôtière des lois canadiennes, Loi, 2:21; 3:17
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 2:18,46; 3:13-4
Environnement, Loi, application, 2:19-20,32-3
Lois provinciales, exemples, 2:26-7
Marine marchande, Loi, 2:50; 3:6,7,8
Mer territoriale et la zone de pêche, Loi, 2:21; 3:17-8
Pêches, Loi, dispositions, comparaison ou compatibilité
Corrélation, ambiguïté, 2:23-4,32,34-40,42-3; 3:13,14,15
Distinction, 2:11-2,34,42,43,45; 3:4-5,13,14-5,25,26
Droits d'accès et permis, facturation, 2:12,13-4; 3:14
Habitat du poisson, dispositions législatives, 2:16-7,19-20
Stocks chevauchants, protection, incidence, 2:8,27-8
Pêches côtières, protection, Loi, 2:27-8; 3:18-20
Principes directeurs, 2:8
Recherches, projet, continuité, 3:17
Mammifères marins, polluants, effets, étude, responsables, 3:20
Pêcheurs, considération, 2:42
Sauvetage, opérations, flotte, modernisation, 2:25-6
Zones maritimes, 2:6-7; 3:18
Limite des 200 milles, zone économique exclusive, 3:18,19
Entrée en vigueur, date, 4:6; 5:4
Superficie, 2:7,22
Titanic, situation, 2:33
Plateau continental
Définition et superficie, 2:7-8,22,27
Exploration et exploitation, droits souverains, 2:7; 3:19
Stocks chevauchants, zone de réglementation, incidence, 2:27-8
Zones de protection marine, désignation au besoin, 2:9
Aires marines nationales de conservation, distinction, 2:11
Délais permis, 2:30-1
Habitat ou ressource menacés, disposition d'urgence, 2:9,25,31; 3:15
Infraction, amendes, processus, dispositions, 2:19-20
Porte-parole fédéral, besoin, 2:10-1

Fisheries — Cont'd**Quotas — Cont'd**

- Enterprise allocations, 4:15,24,26-8; 5:5
 - Fisheries, types, relevancy or not, 4:10-1,26; 5:19,24; 6:7-8,24,25
 - Global quota, 5:9,14
 - Individual quota, 4:8; 5:5
 - Coming into force, date and locality, 4:7
 - Versus global quota, 5:18
 - Individual transferable quota
 - Geographical move, impact, concerns, 5:20-1; 6:30
 - Responsible fishing practices, support, 4:8
 - Temporary transfers, high grading, prevention, 4:15
 - Transactions, figures and complaints, 4:22
 - Transferability, decision process, 4:11,14,15,18-9,20,22
 - Value according to value of fishery, 4:12-3,15; 5:10; 6:8,16
 - Issuance period, 4:11
 - License, condition, 4:7,12
 - Limitation and regulation process, 4:8; 5:8-9,17; 6:8,17-8,28
 - Allowable catch, total, stocks, prediction, link, 5:24-5; 6:28,29-30
 - Property, rights, consideration, 5:5; 6:7,8
 - Concentration, concerns, 5:7-11,19,25; 6:28-9,30
 - Fleet, influence, 4:8,9-10,14,18; 5:13-4,15,18
 - Privilege and not property right, 4:7,20
 - Rent capture, suggestion, 6:22,26
 - Sale, value, 4:13,15; 6:21,22,25-6
 - United States, conception, 4:17-8
 - Restrictions and historical limiting regimes, inadequacy, 4:6-7; 5:4-5; 6:5-6
 - Season, extension, 6:21
 - Stock, decrease, conservation and protection
 - Fish habitat at risk, marine protected areas, designation, 2:9,25,31; 3:15
 - Fisheries, restrictions and moratorium, inadequacy, 4:7,20; 5:5; 6:10-1
 - Fishermen and aboriginal peoples, knowledge, consideration, 2:30
 - Fishing fleet, bigger capacity, impact, 4:6-7,10; 6:4-6
 - Reasons, scientific predictions, 5:16-8,24-5; 6:6-7
 - Straddling stock
 - Inter-Parliamentary Union, 1:10
 - Settlement, Canada, catch, reduction, 6:15
 - Regulatory area, 2:27-8; 6:7,15
 - United States, shared border, problems, 6:7
 - Cooperation, side payments, need, 6:14-5
 - Two hundred miles limit and job creation, link, 5:22-3
 - Subsidies, 4:23-4; 6:6
 - Trade and commerce
 - Free trade agreements, influence, examples, 5:23
 - Ordinary commercial fisheries, minister, powers, influence, 3:12-3
 - World supply, knowledge, sources, 5:15-6
- See also*
- Fisheries, Atlantic
 - Fisheries, Pacific

Fisheries, Atlantic

- Clam fishery, offshore, 4:19
- Cod, northern, stocks, collapse, 6:6,10
- Crab fishery
 - Fishermen becoming processors, raw material, access, 5:13-4
 - High grading, 5:13,14-5,17; 6:17
 - Individual quota, 5:11,17
 - Price, decrease, impact, 5:11-2
 - Snow crab, Zone 26, Prince Edward Island, elimination, 2:28
 - Social fund created by crab fishermen, 5:11
 - Stock, low cycle, 5:16-7
- Employment situation
 - Employment insurance, subsidies, consideration, 4:23,24,28,29
 - Elimination, replacement, suggestion, explanation, 6:12-3,28
 - Employers, contribution rate, increase, penalties, 6:13
 - Seasonal work, no consideration, 6:26-8
 - Figures, 6:6,12-3
 - Figures and profile, 5:5,7; 6:5
 - Processing and handling, plant, 5:7,11-2,20-1
 - Profile, requested, 4:29-30
- Fisheries management, link, 4:6; 5:4

Océans, Loi**Voir**

Projet de loi C-26

Oliver, honorable Donald H., sénateur

Projet de loi C-26, 2:13-5,23-4,26,40-1,43-4,53; 3:13-5,18,20-3

OPANO**Voir**

Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-ouest

Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-ouest (OPANO)

Information de base, membres, 6:15-6

Stocks chevauchants rôle, 6:15,16

Parsons, L. Scott, sous-ministre adjoint, Sciences, ministère des Pêches et Océans

Projet de loi C-26, 2:6-33

Pêcheries**Commerce**

- Libre-échange, accords, influence, exemples, 5:23
- Offre mondiale, approvisionnement, information, sources, 5:15-6
- Pêcheries commerciales courantes, ministre, pouvoirs, influence, 3:12-3

Contingents

- Agriculture, volailles, comparaison, 6:21-2
 - Allocations aux entreprises, 4:15,24,26-8; 5:5
 - Attribution, durée, 4:11
 - Avantages, énumération, 4:8; 5:6
 - Rentabilité, 5:6-7,18; 6:21
 - Communautaires, approche, 4:21,24-6; 5:20,21; 6:24-5
 - Contingent global, 5:9,14
 - Contingents individuels, 4:8; 5:5
 - Entrée en vigueur, date et lieu, 4:7
 - Versus contingent global, 5:18
 - Contingents individuels transférables
 - Déplacement géographique, craintes, 5:20-1; 6:30
 - Pêche responsable, pratique, promotion, 4:8
 - Transactions, montant et plaintes, 4:22
 - Transferts, décision, processus, 4:11,14,15,18-9,20,22
 - Transferts temporaires, rejet sélectif, empêchement, 4:15
 - Valeur selon la valeur de la pêcherie, 4:12-3,15; 5:10; 6:8,16
 - États-Unis, conception, 4:17-8
 - Inconvénients, énumération, 4:8; 5:20-1,24
 - Pays ayant recours, 4:17,21-2; 5:12-3; 6:21
 - Pêcheries, types, convenance ou non, 4:10-1,26; 5:19,24; 6:7,8,24,25
 - Permis, conditionnel, 4:7,12
 - Plafonnement, limites et réglementation, 4:8; 5:8-9,17; 6:8,17-8,28
 - Prises admissibles, total, stocks, prédiction, lien, 5:24-5; 6:28,29-30
 - Propriété, droits, considération, 5:5; 6:7,8
 - Capture de loyer, suggestion, 6:22,26
 - Concentration, craintes, 5:7-11,19,25; 6:28-9,30
 - Flotte, influence, 4:8,9-10,14,18; 5:13-4,15,18
 - Privilege et non propriété, 4:7,20
 - Vente, valeur, 4:13,15; 6:21,22,25-6
 - Contrôle et réglementation, systèmes
 - Agents des pêches et observateurs, 4:9,14; 5:19; 6:30
 - Évaluation, 6:17-8
 - Gardiens privés, 5:14-5,19; 6:18
 - Sanctions, 4:14; 6:8
 - Vérification à quai
 - Canada et Union européenne, programme, mise en oeuvre, 6:15
 - Rejet sélectif, inadéquat, 4:9; 6:17
- Écloserie, Territoires du Nord-Ouest, prix non compétitifs, 3:20-1
- Emplois, situation, 6:5
- Flotte de pêche, performance accrue, pêche excessive, 4:6-7,10; 5:5; 6:5,6
- Quota global versus quota individuel, bateaux, grandeur, 5:18
- Rationalisation, concentration et séparation, 4:8,9-10,14,18; 5:13-4,15,19
- Rejets sélectifs, problème, 4:8,9,15; 5:13,14; 6:17

Fisheries, Atlantic —Cont'd

- Georges Bank, drilling, 2:31
- Groundfish, stock, situation, 5:16; 6:4
- Individual transferable quotas by area, suggestion, 6:11-2,24-5
- Licenses
 - Buy-out program, evaluation, 4:24; 5:7; 6:8,11
 - Cost, rent capture, link, 6:26
 - Moratoria, failure, 6:10-1
- Lobster fishery
 - Breeding season, control, lack, 6:17-8
 - Egg production, increase, measures, 4:16-7
 - Escape hatch, evaluation, 4:17; 5:17; 6:17
- Licenses
 - Transferable, 4:17
 - Traps, limitation, condition, 4:12; 5:19
 - Without quota, 4:10; 5:19,24
- Size allowed, recruitment fishery, 4:11,16; 6:17
- Stocks, decrease, reasons, 5:17-8
- Processing and handling
 - Concentration, concerns, 5:7-8
- Fish plants
 - Closing, changes, 5:20-1,22
 - Increase, historical background, 5:4,22
 - Industry structures, improvement, 4:15-6
- Sale, cost efficiencies, government, encouragement, need, 5:6-7
- Salmon
 - Aquaculture, 4:13; 6:18-9
 - Moratorium, 4:22-3
- Sedentary species, continental shelf, foreign fishing vessel, prohibition, 3:18-9
- Stock, decline, conservation and protection
 - Causeway, negative influence, 2:19-20
 - Canso, law, recourse, 2:19,20; 3:27-8
- Straddling stocks
 - Groundfish, world supply, decline, 5:16
 - NAFO, role, 6:15-6
 - Quotas, property rights, allocation, solution, 6:16
 - United States, shared frontier, explanation and problems, 6:7
 - Cooperation, need, 6:14-5
- Tuna, blue fin tuna, licenses, owners, 5:9-10
- Two hundred mile limit
 - Date of entry, 4:6; 5:4
 - European Union and Community, application, problem, 1:9-10; 2:22
 - Jurisdiction outside, Spain, attitude, 1:9-10; 3:13-4,18-9,20
 - Estai*, incident, 2:22-3; 6:7,15
 - Settlement, Canada, catch, reduction, 6:15
- Grand Banks, location, 6:7,15
- Stocks, decrease, link, 5:22

Fisheries, Pacific

- Halibut, quotas, efficiency, 5:8; 6:21
- Control and monitoring, 6:18
- Global quota versus individual quota, 5:18

Salmon

- Aquaculture, 6:18-9
- Stock, decline
 - Historical background, 6:4
 - Mifflin plan, buy-back and area licenses, 6:8,9,10
 - Rights based on renewable bidding right, suggestion, 6:9-10,23-4,26
 - United States, shared border, problems, 6:7,14-5,16

Fisheries, Standing Senate Committee

- Bill C-26, questions asked by Senators Stewart, Robertson and Landry, written response, 2:4,33
- Budget, frugality, congratulations, 1:8-9
- Future business, 1:9-12
 - Communications plan and publicity, 1:7-8
- Meetings, time slot and room, 1:8
- Minutes and proceedings on Internet
- Production, promptitude requested for posting, 4:4,5
- Web site, accessibility, 6:25

Pêcheries —Suite

- Gestion, compétence et juridiction
- Cogestion, MPO, pêcheurs et industrie, partenariat, 6:8-9
- Compétence fédérale, décentralisation et transfert, 6:19-20,23
- Effets sociaux et communautaires, répercussions, 5:20-1
 - Aspects socio-économiques, intégration, besoin, 6:14
- Changements, influence, 5:15-6
- Fonds social, pêcheurs de crabes, instauration, 5:11
- Mesure, études, manque, 4:25-6,27
- Experts, équipes interdisciplinaires, recours, besoin, 6:12,30
- Pêche d'échappée, 4:10-1,13,14
- Permis, avec ou sans contingent
 - Accès limité, 4:12; 5:4,6; 6:5-6,8
 - Droit individuel renouvelable par soumission, suggestion, 6:9-10,23-4,26
- Admissibilité, critères
 - Espèces particulières dans un secteur donné, 4:19-20
- Pêcheurs, 4:13,19
- Annulation ou réduction, 4:20,21
- Coûts et frais, 6:21,22,25-6
 - Liés à la valeur de la prise, 4:12-3,15,24; 6:8
- Permis fractionnaire, 4:20-1
- Propriétaires réels ou bénéficiaires, débat, 5:7-11,22; 6:28-9
 - Considération légale, 5:19-20
- Rachat, programme, 4:23-4; 5:7; 6:8,10-1
- Renouvellement, périodicité, 4:11
- Propriété commune, problèmes, 4:26,28-9; 5:6
 - Concentration, exemples, 5:7-9,10,19,25; 6:28-9
- Voir aussi plus haut*
 - Contingents - Propriété, droits
- Quotas
 - Voir plus haut*
 - Contingents
- Restriction et limitation historiques, insuffisance, 4:6-7; 5:4-5; 6:5-6
- Saison, durée, prolongation, 6:21
- Stocks, diminution, conservation et protection
 - Flotte de pêche, performance accrue, impact, 4:6-7,10; 6:4-6
 - Habitat menacé, zone de protection marine, désignation, 2:9,25,31; 3:15
 - Pêcheries, restriction et moratoire, insuffisance, 4:7,20; 5:5; 6:10-1
 - Pêcheurs et autochtones, connaissance, considération, 2:30
 - Raisons, prédictions scientifiques, 5:16-8,24-5; 6:6-7
- Stocks chevauchants
 - États-Unis, frontière partagée, problèmes, 6:7
 - Coopération, paiement incitatif ou dissuasif, besoin, 6:14-5
 - Union interparlementaire, 1:10
 - Entente, Canada, prises admissibles, réduction, 6:15
 - Zones de réglementation, 2:27-8; 6:7,15
 - Zone de 200 milles et création d'emplois, relation, 5:22-3
- Subventions, 4:23-4; 6:6
- Voir aussi*
 - Pêcheries, Atlantique
 - Pêcheries, Pacifique

Pêcheries, Atlantique

- Banc Georges, forage, 2:31
- Conditionnement et transformation
 - Concentration, craintes, 5:7-8
- Usines
 - Accroissement historique, 5:4,22
 - Fermeture, changements, 5:20-1,22
 - Structures industrielles, amélioration, 4:15-6
- Vente, rendement, gouvernement, implication, besoin, 5:6-7
- Crabe, pêche
 - Contingents individuels, 5:11,17
 - Crabe des neiges, Île-du-Prince-Édouard, zone 26, élimination, 2:28
 - Fonds social, pêcheurs, instauration, 5:11
 - Pêcheurs devenant transformateurs, matière première, accès, 5:13-4
 - Rejets sélectifs, 5:13,14-5,17; 6:17
 - Prix, baisse, impact, 5:11-2
 - Stocks, cycle de ralentissement, 5:16-7

Fisheries, Standing Senate Committee — *Cont'd***Motions and agreements**

Bill C-26, report to Senate without amendment, 3:3,28

Budget, adoption, 5:3,26

Chairman

Authority to commit funds and certify accounts, 1:3-4,7

Authority to hold meetings and to print evidence without quorum, 1:3,6

Direction of the research staff, 1:3,6-7

Election of Senator Comeau, 1:3,5

Senator Rossiter, former chairman, acknowledgment, 1:4,9

Deputy Chairman, election of Senator Perrault, 1:3,5

Library of Parliament, research officers, assignment, 1:3,6-7

Minutes and proceedings, printing, 1:3,6

Subcommittee on Agenda and Procedure, membership, powers and report to the Committee, 1:3,5-6

Witnesses, payment of reasonable traveling and living expenses, 1:4,7

Orders of reference

Bill C-26, 2:3

Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 4:3

Organization meeting, 1:3-12

Fisheries Act*See*

Bill C-62

Fisheries and Oceans, Standing House of Commons Committee**Oceans Act**

Modifications, study, witnesses, concerns, 2:23,46,48,52

Review, responsibility, 2:13,27,29-30,53; 3:9

Fisheries and Oceans Department (DFO)

Behind the Cod Curtain, co-author, personal opinion versus DFO, 4:28-9

Division of science operations and policies, replacement, 6:12

Fleet separation policy, 5:13-4,15

Minister, powers, duties and functions, role

Costs, recovery, fisheries and oceans, management, 2:9

Fee setting according to cost effectiveness, 2:18-9,49

Accounting formula, Treasury Board, subjection, 2:53; 3:9,21-2

Amount collected, percentage, 3:9

Expansiveness, concerns, 2:50,52-3

Fair and equitable, 2:50-2; 3:9,22-3,24

Fisheries industry, market returns, link, 5:6-7,18

Independent body, recourse, recommendation, 2:52

Review by House of Commons Committee, 2:13,27,29-30,53; 3:9

Safety net, request, 2:52

Subjection, provisions, list, 3:9

Unused services charged, possibility, 2:54; 3:23

Services, types, 2:10,12-3; 3:9

Facility and marine installation, definition, ambiguity, 2:20-2,23-4

Out of date system, allegations, 2:54; 3:23

Wharf used by commercial fishermen, 2:12

Duality, concerns, 2:31-2,34-5,41,43; 3:14-5

Ordinary commercial fisheries, influence, concerns, 3:12-3

Fisheries, management

Co-management with fishermen and fishing industry, partnership, 6:8-9

Fishery expert, interdisciplinary teams, basis, 6:12

Decentralization, goodwill, lack, allegation, 6:19-20,23

Marine transportation, new fragmented jurisdiction, 2:47,48,50

Canadian Coast Guard, 2:9-10,25-6,28,48-9,56; 3:6,7-8,18

Cost, recovery, fee setting, 2:50-5,56; 3:22

Marine community, consultation, omission, 2:47,48,49-50,52,56,57; 3:6-7,24-5

Organizations, too many, risk, United States, example, 2:55-6,57

Traffic management system, cost, recovery, 3:23

Oceans, management, 3:18

Discretion power, scope, concern, 2:14-5,36,37-8,39,40-1,43,47,49

Integrated management, implemented in collaboration, 2:8,10,11,13-4

Aboriginal groups, mention, reason, 3:17

Advisory groups, establishment, representatives and decision making ability, 2:35-9,41-2,44; 3:5,10-3,14-5,25-6

Pêcheries, Atlantique — *Suite***Emplois, situation**

Assurance-emploi, subvention, considération, 4:23,24,28,29

Élimination, remplacement, suggestion, explication, 6:12-3,28

Employeurs, cotisation, augmentation, pénalité, 6:13-4

Travail saisonnier inconsideré, 6:26-8

Statistiques, 6:6,12-3

Gestion des pêches, corrélation, 4:6; 5:4

Statistiques et profil, 5:5,7; 6:5

Conditionnement et transformation, usines, 5:7,11-2,20-1

Profil demandé, 4:29-30

Espèces sédentaires, plateau continental, bateaux étrangers, pêche, interdiction, 3:18-9

Homard

Cages, évent d'échappement, évaluation, 4:17; 5:17; 6:17

Oeufs, production, augmentation, mesures, 4:16-7

Permis

Cages, limites, conditions, 4:12; 5:19

Sans contingent, 4:10; 5:19,24

Transférables, 4:17

Reproduction, saison, contrôle inexistant, 6:17-8

Stocks, diminution, raisons, 5:17-8

Tailles autorisées, pêche de recrutement, 4:11,16; 6:17

Morue du Nord, stocks, effondrement, 6:6,10

Palourdes, pêche hauturière, 4:19

Poissons de fond, stock, déclin, situation, 5:16; 6:4

Contingents individuels transférables par secteur, suggestion, 6:11-2,24-5

Moratoire, insuffisance, 6:10-1

Permis

Coûts liés à la capture de loyer, 6:26

Rachat, programme, évaluation, 4:24; 5:7; 6:8,11

Saumons

Aquaculture, 4:13; 6:18-9

Moratoire, 4:22-3

Stocks, diminution, conservation et protection

Pont-jetée et chaussée, influence négative, 2:19-20

Canso, responsabilité civile, 2:19,20; 3:27-8

Stocks chevauchants

États-Unis, frontière commune, explications et problème, 6:7

Coopération, besoin, 6:14-5

OPANO, rôle, 6:15-6

Poissons de fonds, ressources mondiales, ralentissement, 5:16

Quotas et droits de propriété, attribution, solution, 6:16

Thon rouge, permis, propriétaires, 5:9-10

Zone des 200 milles

Entrée en vigueur, date, 4:6; 5:4

Grand Banc, situation, 6:7,15

Stocks, diminution, relation, 5:22

Union et Communauté européenne, application, problème, 1:9-10; 2:22

Compétence au-delà de la zone, Espagne, attitude, 1:10; 3:13-4,18-9,20

Estai, incident, 2:22-3; 6:7,15

Entente, Canada, prises admissibles, réduction, 6:15

Pêcheries, Pacifique

Flétan, Colombie-Britannique, contingents, rentabilité, 5:8; 6:21

Contingent global versus contingent individuel, 5:18

Contrôle, 6:18

Saumon

Aquaculture, 6:18-9

Stock, déclin

Droit individuel renouvelable par soumission, suggestion, 6:9-10,23-4,26

États-Unis, frontière partagée, problèmes, 6:7,14-5,16

Historique, 6:4

Plan Mifflin, permis, rachat et zones limitées, 6:8,9,10

Pêches, Comité sénatorial permanent

Budget, économies, compliments, 1:8-9

Motions et conventions

Bibliothèque du Parlement, attachés de recherche, embauche, 1:3,6-7

Budget, adoption, 5:3,26

Fisheries and Oceans Department (DFO) — *Cont'd*Minister, powers, duties and functions, role — *Cont'd*Oceans, management — *Cont'd*Integrated management, implemented in collaboration — *Cont'd*

Collaboration, word chosen, explanation, 2:14,15-6

Federal departments, examples, 2:16

Fishermen, omission, concerns, 2:36-7,38,42-3,44-5; 3:5,24-5

Provinces, 2:17,18

Legislation not otherwise assigned, 2:9,11

Marine pollution, regulations, authority, 3:20

Marine spills, 2:32-3; 3:15-7,26-7

Marine protected areas, establishment, 2:9,30-1; 3:15

Marine trade, commerce and safety, inclusion, request, 2:47-8,49

Research functions, continuity, 3:17

Senatorial Committee, questions asked, written responses, 2:4,33

Testimony, 2:56-7

See also

Canadian Coast Guard

Fishermen and fish plant workers

Employment insurance, subsidy, consideration, 4:23,24,28,29

Elimination, replacement, suggestion, explanation, 6:12-3,28

Employers, contribution rate, increase, penalties, 6:13

Seasonal work, no consideration, 6:26-8

Figures, 6:6,12-3

Fraser River Sockeye Public Review Board

Reference, 6:4,9

Grafton, R. Quentin, Professor, Economics, University of Ottawa

Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 6:4-30

Iceland

Fisheries, quotas, 4:17,21-2; 5:5,12-3,25; 6:21

Independent Inshore Lobster Fishers

Bill C-26, position, 2:34-45

IQ*See*

Fisheries - Quotas - Individual quotas

Jessiman, Hon. Duncan J., Senator

Bill C-26, 2:18-9,44-5,57

Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 4:11-3,19-21,23,24,29

Organization meeting, 1:5-6,8-12

Kirby Report*See**Navigating Troubled Waters: A New Policy for the Atlantic Fisheries***Landry, Hon. Gérard, Senator**

Bill C-26, 2:19-20,28; 3:26-7

Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 5:13-5,17,22; 6:17-8

Organization meeting, 1:11

Lantelgne, Réjean, Manager, Marine Operation, Canadian Shipowners Association

Bill C-26, 2:46-9,54-7

Losier-Cool, Hon. Rose-Marie, Senator

Bill C-26, 2:16

Marchand, Hon. Len, Senator

Bill C-26, 3:15-7

Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 6:18-22

Marine pollution

Fish, consumer, effect, regulations, authority, 3:20

See also

Marine spills

Pêches, Comité sénatorial permanent — *Suite*Motions et conventions — *Suite*

Président

Autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes, 1:3-4,7

Autorisation de tenir des réunions et de faire imprimer les témoignages en l'absence de quorum, 1:3,6

Direction du personnel de recherche, 1:3,6-7

Élection du sénateur Comeau, 1:3,5

Sénateur Rossiter, ancien président, remerciements, 1:4,9

Programme et procédure, sous-comité, composition, pouvoirs et rapport de ses décisions au Comité, 1:3,5-6

Procès-verbaux et délibérations, impression, 1:3,6

Projet de loi C-26, rapport au Sénat sans amendement, 3:3,28

Témoins, déplacement et séjours, frais, remboursement raisonnable, 1:4,7

Vice-président, élection du sénateur Perrault, 1:3,5

Ordres de renvoi

Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à quota, 4:3

Projet de loi C-26, 2:3

Procès-verbaux et délibérations sur Internet

Production accélérée, demande pour fin de parution, 4:4,5

Site, accessibilité, 6:25

Projet de loi C-26, questions posées par les sénateurs Stewart, Robertson et Landry, réponse écrite, 2:4,33

Réunion d'organisation, 1:3-12

Réunions, horaire et local, 1:8

Travaux futurs, 1:9-12

Communications, plan et publicité, 1:7-8

Pêches, Loi*Voir*

Projet de loi C-62

Pêches côtières, protection, Loi*Voir*

Projet de loi C-29

Pêches et Océans, Comité permanent de la Chambre des communes

Océans, Loi

Examen, responsabilité législative, 2:13,27,29-30,53; 3:9

Modifications, étude, témoins, craintes, 2:23,47,48,52

Pêches et Océans, ministère (MPO)*Behind the Cod Curtain*, coauteur, opinion personnelle versus MPO, 4:28-9

Comité sénatorial, questions demandées, réponse écrite, 2:4,33

Témoignage, 2:56-7

Direction générale des sciences, des opérations et des politiques, remplacement, 6:12

Flotte, séparation, politique, 5:13-4,15

Ministre, pouvoirs et attributions, rôle

Coûts, recouvrement, pêcheries et océans, gestion, 2:9

Prix, fixation en fonction des frais occasionnés, 2:18-9,49

Assujettissement, dispositions, liste, 3:9

Calcul, méthode, Conseil du trésor, assujettissement, 2:53-4; 3:9,21-2

Coûts trop onéreux, craintes, 2:50,52-3

Filet de sécurité, demande, 2:52

Justes et équitables, 2:50-2; 3:9,22-3,24

Organisme indépendant, recours, recommandation, 2:52

Pêcheries, secteur, rentabilité, lien, 5:6-7,18

Renvoi au Comité de la Chambre des communes, 2:13,27,29-30,53; 3:9

Services inutilisés, paiement, possibilité, 2:54; 3:23

Sommes réclamées, pourcentage, 3:9

Services, types, 2:10,12-3; 3:9

Désuétude, allégations, 2:54; 3:23

Installations et ouvrages en mer, définition, ambiguïté, 2:20-2,23-4

Quais utilisés par pêcheurs commerciaux, 2:12

Dualité, crainte, 2:31-2,34-5,41,43; 3:14-5

Pêcheries commerciales courantes, influence, 3:12-3

Océans, gestion, 3:18

Commerce maritime et sécurité, inclusion demandée, 2:47-8,49

Marine spills

- Equipment, situation
 - Canadian Coast Guard, 3:16
- Private sector, cost of maintaining, assuming, 3:16-7
- Jurisdiction and responsibility, 2:32-3; 3:15-6,17,26-7

Marine transportation

- Jurisdiction, responsible departments, fragmentation, 2:47-8,56; 3:7-8
- Marine community, no consultation, 2:47,48,49-50,52,56,57; 3:6-7,24-5
- Organizations, too many, risk, United States, example, 2:55-6,57
- Traffic management systems, out of date, allegation, 2:54; 3:23
- See also*
 - Canadian Coast Guard

Moreira, William, Counsel, Independent Inshore Lobster Fishers

- Bill C-26, 2:34-45
- Testimony, reference, 3:4,13

NAFO

- See*
 - North Atlantic Fisheries Organization

***Navigating Troubled Waters: A New Policy for the Atlantic Fisheries* (Kirby Report), 1993**

- Reference, 5:4-5

New Zealand

- Fisheries, quotas, 4:17,21; 5:5; 6:21

North Atlantic Fisheries Organization (NAFO)

- Basic information, members, 6:15-6
- Straddling stocks, role, 6:15,16

Northwest Territories

- Hatcheries, cost for transportation, competition, problems, 3:20-1
- Pollution, marine mammals, effects, monitoring, responsibility, 3:20

Oceans

- Fishermen, consideration, 2:42
- Marine ecosystem, management, strategy, legislative proposal, 2:6
- Aquaculture industry, provincial-federal collaboration, need, 2:28-9
- Guiding principles, 2:8
- Integrated management plans, implementation, collaboration between parties, 2:8,10,11,13-4
- Aboriginal groups, mention, reason, 3:17
- Advisory groups, establishment, representatives and decision making ability, 2:35-9,41-2,44; 3:5,10-3,14-5,25-6
- Dispute settlement process, not provided, 2:24-5
- Federal departments, examples, 2:16
- Fishermen, omission, 2:36-7,38,42-3,44-5; 3:5,15,24-5
- Fraser River, example, 3:5,12,25
- Marine community, omission 2:47,48,49-50,52,56,57; 3:6-7,24-5
- Provinces
 - Responsibilities, recognition, 2:17,26-7
 - Reticence, 2:18
- Scope, broadening, impact, concerns, 2:42
- Traditional ecological knowledge, consideration, 2:30
- Wording chosen, explanation, 2:14-6; 3:5,7
- Legislation, conditional and or related
 - Canada Shipping Act, 2:50; 3:6,7,8
 - Canadian Laws Offshore Application Act, 2:21; 3:17
 - Coastal Fisheries Protection Act, 2:27-8; 3:18-20
 - Environmental laws, 2:19-20,32-3
 - Fisheries Act, provisions, comparison or compatibility
 - Correlation, ambiguity, 2:23-4,32,34-40,42-3; 3:13,14,15
 - Distinction, 2:11-2,34,42,43,45; 3:4-5,13,14-5,25,26
 - Fees, access and licenses, provision, 2:12,13-4; 3:14
 - Fish habitat, responsibility, 2:16-7,19-20
 - Straddling stocks, protection, 2:8,27-8
 - Provincial laws, example, 2:26-7
 - Territorial Sea and Fishing Zones Act, 2:21; 3:17-8

Pêches et Océans, ministère (MPO) — Suite**Ministre, pouvoirs et attributions, rôle — Suite****Océans, gestion — Suite**

- Gestion intégrée, mise en oeuvre en collaboration, 2:8,10,11,13-4
- Collaboration, terme employé, signification, débat, 2:14,15-6
- Ministères fédéraux, exemples, 2:16
- Organisations autochtones, mention, raison, 3:17
- Organismes consultatifs, constitution, représentation et pouvoirs décisionnels, 2:35-9,41-2,44; 3:5,10-3,14-5,25-6
- Pêcheurs, omission, craintes, 2:36-7,38,42-3,44-5; 3:5,24-5
- Provinces, 2:17,18
- Lois non conférées à d'autres, 2:9,11
- Pollution, réglementation, autorité, 3:20
- Déversements en milieu marin, 2:32-3; 3:15-6,17,26-7
- Pouvoir discrétionnaire, étendue, 2:14-5,36,37-8,39,40-1,43,47,49
- Recherches, projet, continuité, 3:17
- Zones de protection marine, désignation, 2:9,30-1; 3:15
- Pêcheries, gestion
 - Cogestion, MPO, pêcheurs et industrie, partenariat, 6:8-9
 - Experts, équipes interdisciplinaires, recours, besoin, 6:12
- Décentralisation, mauvaise volonté, allégation, 6:19-20,23
- Transport maritime, nouvelle compétence fragmentée, 2:47-8,50
- Communauté maritime, consultation, manque, 2:47,48,49-50,52,56,57; 3:6-7,24-5
- Garde côtière canadienne, 2:9-10,25-6,28,48-9,56; 3:6,7-9,18
- Recouvrement des coûts, tarification, 2:50-5,56; 3:22
- Navigation maritime, contrôle, coûts, recouvrement, 3:23
- Responsables, panoplie, risque, États-Unis, exemple, 2:55-6,57
- Voir aussi*
 - Garde côtière canadienne

Pêcheurs et travailleurs-travailleuses des usines

- Assurance-emploi, subvention, considération, 4:23,24,28,29
- Élimination, remplacement, suggestion, explication, 6:12-3,28
- Employeurs, cotisation, augmentation, pénalité, 6:13-4
- Travail saisonnier inconsideré, 6:26-8
- Statistiques, 6:6,12-3

Perrault, honorable Raymond J., sénateur, vice-président du Comité

- Projet de loi C-26, 2:36-9,43,56

Petten, honorable William J., sénateur

- Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à quota, 4:13-4,18; 5:20-1; 6:18,25-6
- Projet de loi C-26, 2:27; 3:18-9,28
- Réunion d'organisation, 1:6,8-10

Poisson

- Voir espèces individuelles sous*
 - Pêcheries, Atlantique
 - Pêcheries, Pacifique

Pollution marine

- Poisson, consommateurs, effet, règlement, autorité, 3:20
- Voir aussi*
 - Déversements en milieu marin

Projet de loi C-26 - Loi sur les océans

- Adoption, date, 3:18
- Amendements proposés par Comité permanent des Pêches et Océans de la Chambre des communes, résumé, 2:10-1
- But, 2:32
- Comparaison
 - Environnement, Loi, implication, 2:19-20
- Projet de loi C-29, 1^{re} session, 35^e législature, 2:27-8; 3:18-20
- Projet de loi C-62 et Loi sur les pêches, dispositions
 - Corrélation, ambiguïté et incohérence, 2:23-4,32,34-40,42-3; 3:13,14,15
 - Distinction, 2:11-2,34,42,43,45; 3:4-5,13,14-5,25,26
 - Droits d'accès et permis, facturation, disposition, 2:12,13-4,23-4; 3:14
 - Habitat du poisson, dispositions législatives, 2:16-7,19-20
 - Stocks chevauchants, protection, incidence, 2:8,27-8

Oceans — Cont'd

Marine ecosystem, management, strategy, legislative proposal — *Cont'd*

Legislation, conditional and or related — *Cont'd*

United Nations Convention on the Law of the Sea, 2:18,46; 3:13-4

Research project, continuity, 3:17

Marine mammals, pollution, effect, monitoring, responsibility, 3:20

Maritime zones, 2:6-7; 3:18

Continental shelf

Definition and surface area, 2:7-8,22,27

Exploring and exploiting, sovereign rights, 2:7; 3:19

Marine protected areas, establishment, 2:9

Contravention, penalty, process, provision, 2:19-20

Delay order, 2:30-1

Federal lead, needed, 2:10-1

Marine resource or habitat at risk, emergency power, 2:9,25,31; 3:15

National marine conservation areas, distinction, 2:11

Straddling stock, regulatory area, effect, 2:27-8

Two hundred mile limit, exclusive economic zone, 3:18,19

Date of entry, 4:6; 5:4

Surface area, 2:7,22

Titanic, location, 2:33

Salvage activities, fleet, modernization, 2:25-6

Oceans Act

See

Bill C-26

Oliver, Hon. Donald H., Senator

Bill C-26, 2:13-5,23-4,26,40-1,43-4,53; 3:13-5,18,20-3

Parsons, L. Scott, Assistant Deputy Minister, Science, Fisheries and

Oceans Department

Bill C-26, 2:6-33

Perrault, Hon. Raymond J., Senator, Deputy Chairman of the

Committee

Bill C-26, 2:36-9,43,56

Petten, Hon. William J., Senator

Bill C-26, 2:27; 3:18-9,28

Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 4:13-4,18; 5:20-1; 6:18,25-6

Organization meeting, 1:6,8-10

Robertson, Hon. Brenda, Senator

Bill C-26, 2:16-8,24-8,34

Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 4:5,14-7,22-4,29-30; 5:11-2,18-9,21,23

Robichaud, Jacque, Director General, Resource Management

Directorate, Fisheries and Oceans Department

Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 4:5-14,16-8,20-3, 26-8,30

Robichaud, Hon. Louis J., Senator

Bill C-26, 3:17-9

Rossiter, Hon. Elleen, Senator

Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 4:17-9

Organization meeting, 1:5,9,11-2

Salvage activities

Coast Guard, equipment, modernized and used, 2:25-6; 3:8

Seas

See

Oceans

Shipping

See

Marine transportation

Projet de loi C-26 - Loi sur les océans — Suite

Définitions

Gestion, terme, ambiguïté, 2:35-6,37-40,43; 3:25-6

Juste et équitable, 3:22-3,24

Manière la plus économique et judicieuse possible, 3:21-2,24

Ouvrages en mer et installations, ambiguïté, 2:20-2,23-4

Discussion

Art. 25, 2:21

Art. 26, 2:20-2

Art. 26(1), 2:26-7

Art. 29, 2:14-6,47,48,49

Art. 31, 2:35; 3:6

Art. 32, 2:35-6,40; 3:5,6,11,25

Art. 35, 2:9,10-1,30-1

Art. 36, 2:31

Art. 41, 2:47,48-9,51-2,54-5; 3:6-7,8-9

Art. 42, 2:30

Art. 47, 2:12,18-9,21-2,50-1,53,54; 3:9,14,21-4

Art. 48, 2:12-3,18

Art. 49, 2:12,18,23

Art. 50(2), 2:13,23

Art. 50(3), 2:13,23; 3:9

Art. 52, 2:27,29-30; 3:9

Partie I - Zones maritimes du Canada, 2:6-8; 3:17-8

Partie II - Stratégie de gestions des océans, 2:8-9,15,34-45,47,49; 3:7,18

Partie III - Attribution du Ministre, 2:9-10,12-3,14-6,47,53; 3:5,18

Dispositions, 2:6,18

Examen de la loi dans trois ans, 2:11

Préambule, 2:6,10

Rédaction

Consultation et collaboration, 2:6,13-4,17,23-4,26-7,47,48,49-50,52,56, 57; 3:6-7,17,24-5

Libellé, discussion, 2:14-6,35-6,37-40,43,48,49,54; 3:5,7,9,10-3,21-4

Sources, 2:17

Voir aussi

Océans

Projet de loi C-29 - Loi modifiant la Loi sur la protection des pêches

côtières (1^{re} session, 35^e législature)

But, 3:19

Comparaison, projet de loi C-26, dispositions, 2:27-8; 3:18-20

Projet de loi C-62 - Loi sur les pêches

Comparaison, projet de loi C-26, dispositions

Corrélation, ambiguïté et incohérence, 2:23-4,32,34-40,42-3; 3:13,14,15

Distinction, 2:11-2,34,42,43,45; 3:4-5,14-5,25,26

Droits d'accès et permis, facturation, disposition, 2:12,13-4,23-4; 3:14

Habitat du poisson, dispositions législatives, 2:16-7,19-20

Stocks chevauchants, protection, incidence, 2:8,27-8

Disposition, coûts, recouvrement, 6:9

QI

Voir

Pêcheries - Contingents - Contingents individuels

Rapport Cashin

Voir

Groupe d'étude sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique

Rapport Kirby

Voir

Naviguer dans la tourmente: une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique

Robertson, honorable Brenda, sénateur

Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à

quota, 4:5,14-7,22-4,29-30; 5:11-2,18-9,21,23

Projet de loi C-26, 2:16-8,24-8,34

- Spain**
Canada, 200-mile limit, problems, 1:10; 2:22-3; 3:13-4,18-9,20
- Stewart, Hon. John B., Senator**
Bill C-26, 2:11-3,20-2,26-7; 3:10-3,19
Canada's fisheries, privatization and quota licensing, 4:9-11,12; 5:7-10,14-6,22
- Swanson, Gerry, Director General, Habitat Management, Environmental Science Directorate, Fisheries and Oceans Department**
Bill C-26, 3:4-6,11-5,17-21,25-6
- Task Force on Incomes and Adjustment in the Atlantic Fishery (Cashin Report), 1992**
Reference, 4:23; 5:5; 6:4,11
- Turner, Michael, Acting Assistant Deputy Minister and Acting Commissioner, Marine Services, Canadian Coast Guard, Fisheries and Oceans Department**
Bill C-26, 2:15-6,18-9,25-6,28-30; 3:6-10,16-7,22-7
- United Nations Convention on the Law of the Sea**
Application and future ratification, 2:17-8,46; 3:13-4
- Willis, L. Alan, Specialized Legal Advisor Services, International, Justice Department**
Bill C-26, 2:18,21-2,26-8
- See page 11 for list of witnesses.*
- Robichaud, Jacque, directeur général, Direction générale de la gestion des ressources, ministère des Pêches et Océans**
Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à quota, 4:5-14,16-8,20-3,26-8,30
- Robichaud, honorable Louis J., sénateur**
Projet de loi C-26, 3:17-9
- Rossiter, honorable Elleen, sénateur**
Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à quota, 4:17-9
Réunion d'organisation, 1:5,9,11-2
- Sauvetage, opérations**
Garde côtière, matériel, modernisation et utilisation, 2:25-6; 3:8
- Stewart, honorable John B., sénateur**
Industrie des pêches au Canada, privatisation et attribution des permis à quota, 4:9-11,12; 5:7-10,14-6,22
Projet de loi C-26, 2:11-3,20-2,26-7; 3:10-3,19
- Swanson, Gerry, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, ministère des Pêches et Océans**
Projet de loi C-26, 3:4-6,11-5,17-21,25-6
- Territoires du Nord-Ouest**
Écloserie, frais de transport, non compétitifs, 3:20-1
Pollution, mammifères marins, effet, surveillance, responsabilité, 3:20
- Transport maritime**
Assujettissement fragmenté, ministères responsables, 2:47-8,56; 3:7-8
Communauté maritime, consultation, manque, 2:47,48,49-50,52,56,57; 3:6-7,24-5
Trop nombreux, risque, États-Unis, situation, exemple, 2:55-6,57
Navigation, contrôle, système désuet, allégation, 2:54; 3:23
Voir aussi
Garde côtière canadienne
- Turner, Michael, sous-ministre adjoint intérimaire et commissaire intérimaire, Services maritimes, Garde côtière canadienne, ministère des Pêches et Océans**
Projet de loi C-26, 2:15-6,18-9,25-6,28-30; 3:6-10,16-7,22-7
- Willis, L. Alan, Services juridiques spécialisés, droit international, ministère de la Justice**
Projet de loi C-26, 2:18,21-2,26-8

Voir page suivante pour la liste des témoins.

Witnesses

- Bulmer, Ronald W., President, Fisheries Council of Canada
- Burke, Leslie, Director, Policy and Economic Analysis (Maritime Region), Fisheries and Oceans Department
- Campbell, Jim, General Manager, Chamber of Maritime Commerce
- Grafton, R. Quentin, Professor, Economics, University of Ottawa
- Lanteigne, Réjean, Manager, Marine Operation, Canadian Shipowners Association
- Moreira, William, Counsel, Independent Inshore Lobster Fishers
- Parsons, L. Scott, Assistant Deputy Minister, Science, Fisheries and Oceans Department
- Robichaud, Jacques, Director General, Resource Management Directorate, Fisheries and Oceans Department
- Swanson, Gerry, Director General, Habitat Management, Environmental Science Directorate, Fisheries and Oceans Department
- Turner, Michael, Acting Assistant Deputy Minister and Acting Commissioner, Marine Services, Canadian Coast Guard, Fisheries and Oceans Department
- Willis, L. Alan, Specialized Legal Advisor Services, International, Justice Department

Témoins

- Bulmer, Ronald W., président, Conseil canadien des pêches
- Burke, Leslie, directeur, Direction des analyses politiques et économiques (Région maritime), ministère des Pêches et Océans
- Campbell, Jim, directeur général, Chambre de commerce maritime
- Grafton, R. Quentin, professeur d'économie, Université d'Ottawa
- Lanteigne, Réjean, directeur général, Activités maritimes, Association des armateurs canadiens
- Moreira, William, conseiller juridique, Independent Inshore Lobster Fishers
- Parsons, L. Scott, sous-ministre adjoint, Sciences, ministère des Pêches et Océans
- Robichaud, Jacques, directeur général, Direction générale de la gestion des ressources, ministère des Pêches et Océans
- Swanson, Gerry, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, ministère des Pêches et Océans
- Turner, Michael, sous-ministre adjoint intérimaire et commissaire intérimaire, Services maritimes, Garde côtière canadienne, ministère des Pêches et Océans
- Willis, L. Alan, Services juridiques spécialisés, droit international, ministère de la Justice

For pagination, See Index by alphabetical order.

Pour pagination, Voir Index par ordre alphabétique.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

5531

